

Associação de Politécnicos do Norte (APNOR)

INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO

**MECANISMOS DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NO
SETOR PÚBLICO: AS IMPLICAÇÕES DA AUSTERIDADE.**

José Nuno Pinto Rodrigues

*Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto Politécnico do Porto para
cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em
Gestão das Organizações – Ramo de Gestão de Empresas*

Orientador: Professor Doutor Pedro Nunes

Orientador: Professor Henrique Curado

Foi respeitado o acordo ortográfico.

Porto, novembro 2013

MECANISMOS DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NO SETOR PÚBLICO: AS IMPLICAÇÕES DA AUSTERIDADE.

José Nuno Pinto Rodrigues

Orientador: Professor Doutor Pedro Nunes

Orientador: Professor Henrique Curado

Porto, novembro de 2013

Resumo

Nestes tempos o Estado encontra-se perante o dilema da redução dos seus custos de funcionamento e da resposta à sua população, que não abdica do modo de vida a que se habituou, o qual assenta num nível de serviços que não poderá ser mantido, com a atual estrutura de financiamento.

Solucionar o problema implica uma delimitação clara das funções do Estado, porquanto, apenas esta permitiria ter a perceção correta dos seus custos. Simultaneamente, importa determinar quais os custos inerentes ao exercício dessas funções, o que por si só permitiria reduzir a despesa com o seu funcionamento. Só assim se pode explicar à população a relação custo benefício e qual o contributo necessário de cada um. A realização deste desiderato pressupõe dois níveis de atuação: no plano de tomada de decisão política e ao nível da gestão dos serviços públicos.

Atento ao interesse pelo estudo da gestão pública (e não no plano das opções políticas), importa perceber quais os mecanismos que os serviços podem utilizar com vista à otimização dos seus recursos humanos, dada a escassez de recursos financeiros.

Constitui objeto deste estudo identificar e analisar as potencialidades dos mecanismos de gestão ao dispor dos gestores de recursos humanos na administração pública. Pretende-se avaliar os meios legais, que, conjugados com a capacidade de liderança e de tomada de decisões, contribuam para a sua otimização, que, sem descuidar a qualidade dos serviços prestados, possibilite a sua adequação às potencialidades proporcionadas pelos novos instrumentos de gestão pública.

Analisa-se, ainda, o conjunto de opções tomadas no âmbito da reforma administrativa do Estado, e quais as suas implicações no modelo de gestão de recursos humanos, assim como a linha orientadora e implicações futuras.

Por último examina-se o estudo da MERCER, que visa comparar o nível de rendimento dos trabalhadores do setor público com o privado.

Palavras-chave: Modelos de Gestão de Recursos Humanos; Administração Pública; Austeridade; Estudo MERCER.

Resumen

En estos tiempos el Estado se enfrenta con el dilema de reducir sus costos de operación y la respuesta a su población, que no quieren renunciar a una forma de vida a la que ellos han habitado, que presupone un nivel de servicio que no se puede mantener con la estructura actual de financiación.

La solución del problema requiere de una clara delimitación de las funciones del Estado, porque sólo esto tendría la percepción correcta de sus costos. Al mismo tiempo, es importante para determinar qué cargos se aplicarán a esas funciones, que por sí misma se reduciría el gasto de su funcionamiento. Sólo así se puede explicar a la población el costo-beneficio y la contribución que se requiere de cada uno. La realización de este objetivo requiere dos niveles de actuación: En la toma de decisiones políticas y en la gestión de los servicios públicos.

Consciente del interés en el estudio de la administración pública (y no en términos de opciones de política), que es importante para entender los mecanismos que los servicios pueden utilizar para la optimización de sus recursos humanos, teniendo en cuenta la escasez de recursos financieros.

El objeto de este estudio para identificar y analizar el potencial de los mecanismos de gestión de recursos humanos disponibles para los sus administradores. Tiene como objetivo evaluar los medios legales, lo que, combinado con el liderazgo y la toma de decisiones, contribuyendo a la optimización en la gestión de recursos humanos en el sector público, lo que, sin descuidar la calidad de los servicios, permite su adaptación a las posibilidades que ofrecen los nuevos instrumentos de la gestión pública.

También se analiza el conjunto de decisiones tomadas en la reforma del estado administrativo y cuáles son sus implicaciones en el modelo de gestión de recursos humanos, así como la guía y las implicaciones futuras.

Finalmente se analiza la investigación Mercer, que tiene como objetivo comparar el nivel de ingreso ganó de los trabajadores en el sector público con el sector privado.

Palabras clave: Modelos de Gestión de Recursos Humanos, Administración Pública, austeridad, investigación Mercer.

Abstract

In these times the state is faced with the dilemma of reducing their operating costs and the response to its population, who doesn't want to give up a way of life to which they got used to, which presuppose a level of service that cannot be kept with the current funding structure.

Solving the problem requires a clear delimitation of state functions, because only this clear delimitation would have the correct perception of costs. Simultaneously, important to determine what charges will apply to those duties, which by itself would reduce the expense of its operation. Only thus can we explain to the population the cost benefit and what contribution required of each. The realization of this goal requires two levels of performance: On the political decision-making and in the management of public services.

Mindful of the interest in the study of public administration (and not in terms of policy options), which is important to understand the mechanisms that services can be used for the optimization of their Human Resources, given the scarcity of financial resources.

The object of this study to identify and analyze the potential of management mechanisms available to Human Resources Managers in public administration. Aims to assess the legal means, which, combined with the leadership and decision-making, contributing to the optimization in the public sector, which, without neglecting the quality of services, enables its adaptation to the potential offered the new instruments of public management.

It also analyzes the set of choices made in the reform of the administrative state, and what their implications on the model of Human Resources Managers, as well as the guideline and future implications.

Finally it examines the study of MERCER, which aims to compare the level of income of workers in the public sector with the private sector.

Keywords: Models of Human Resource Management, Public Administration, Austerity , Study MERCER .

Dedicatória

À minha esposa Anabela, pela força, pela compreensão, por tudo,

Ao meu filho Afonso, a inspiração de uma força da natureza de apenas 3 anos de idade.

À minha avó, Maria Eduarda, que se foi demasiado cedo.

Agradecimento

Aos meus orientadores Professor Doutor Pedro Nunes e Professor Henrique Curado, sem os
quais esta dissertação não seria possível,

Ao meu padrinho de casamento, Professor Emílio Ferreira pela ajuda,

Ao meu grupo de trabalho, na minha profissão, pela paciência...

E a um colega destes 5 anos de lides académicas, José Miguel Adonias, pela disponibilidade e
amizade.

O meu muito obrigado a todos.

Lista de abreviaturas e Siglas

AEEP - Associação de Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo

AMA - Agência para a Modernização Administrativa

AP – Administração Pública

ART.º - Artigo

BCE – Banco Central Europeu

BPN – Banco Português de Negócios

BPP – Banco Privado Português

BRIC – Brasil, Rússia, Índia, Indonésia e China

CE – Comissão Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CCT – Convenção Coletiva de Trabalho

CEFA – Centro de Estudos e Formação Autárquica

CRESAP – Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública

CT – Contrato de Trabalho

DGAEP – Direção Geral da Administração e do Emprego Público

EUA – Estados Unidos da América

FENPROF – Federação Nacional dos Professores

FMI – Fundo Monetário Internacional

GEP – Gabinete de Estudos e Planeamento

GNR – Guarda Nacional Republicana

GRH – Gestão de Recursos Humanos

IAS – Indexante de apoios sociais

INA – Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas

INE – Instituto Nacional de Estatística

IPE – International Position Evaluation

LVCR – Lei de regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas

MME – Mil Milhões de Euros

N.º – Número

NPM – New Public Management

NPS – New Public Service

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE – Orçamento de Estado

PÁG. – Página

PE – Parlamento Europeu

PEC – Plano de Estabilidade e Crescimento

PIB – Produto Interno Bruto

PORDATA – Base de dados sobre Portugal contemporâneo, organizada pela Fundação Francisco Manuel dos Santos.

PME – Pequenas e Médias Empresas

PPP's – Parceria Público Privadas

PRACE – Programa de Reforma da Administração Central do Estado

PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado

PSP – Polícia de Segurança Pública

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

RCT – Regulamento Coletivo de Trabalho

RCTFP – Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas

RH – Recursos Humanos

RME – Regime de Mobilidade Especial

RMNG – Remuneração Mínima Nacional Garantida

RSI – Rendimento Social de Inserção

SÉC. – Século

SIADAP – Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública

SIMPLEX – Programa de simplificação administrativa e legislativa

SS – Segurança Social

TIC – Tecnologias de Informação e Computação

TRS – Estudo Total Remuneration Survey

UCMA – Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa

UMIC – Unidade de Coordenação de Inovação e Conhecimento

USP – Unidade Prestadora de Serviços Partilhados

Índice

Introdução.....	1
Capítulo I	7
1. A gestão pública de recursos humanos	7
1.1 O caso Português.....	13
2. Reforma dos modelos de emprego público	19
2.1 Portugal e o seu caminho.....	20
Capítulo II	29
1. Fatores determinantes da crise financeira internacional (2007/....) nas Administrações Públicas.....	29
1.1 Fatores exteriores de nível global	29
1.2 Fatores exteriores de nível europeu.....	30
1.3 A contribuição dos fatores internos	31
1.4 A indefinição	32
2. O impacto das medidas de austeridade nos modelos de emprego público	35
2.1 Premiar o desempenho	36
2.2 A implicação das mudanças na forma de vinculação	37
2.3 Austeridade “ <i>versus</i> ” incentivos	39
3. Identificação das medidas arroladas aos modelos de emprego.....	41
4. Aplicação ao setor público de conceitos privatísticos	50
4.1 Os problemas dos modelos clássicos.....	53
4.2 A nova abordagem	53
5. A migração para modelos híbridos de emprego	56
6. Consequências da migração para os novos modelos.	62
6.1 Resistência à mudança	62
6.2 Flexisegurança	64
6.3 Corrupção.....	67
6.4 Desmotivação	67
6.4.1. O estudo solicitado à “MERCER” pelo Ministério das Finanças/ Secretaria de Estado da Administração Pública.	68
6.5 Qualidade do serviço.....	85
6.6 Descrença	86

Capítulo III	89
1. Prospetivas e conclusões	89
1.1 O futuro pós intervenção FMI/BCE/Comissão Europeia	89
1.2 As melhorias	90
1.3 O OE para 2014	91
1.4 Conclusões	92
Bibliografia	95

Introdução

Nestes dois anos, que decorreram desde o pedido de auxílio financeiro a que Portugal se submeteu em 2011, austeridade é, provavelmente, o substantivo mais escutado, impresso, exprimido, e incomodativo, dir-se-á mesmo odiada pelos portugueses. A estes é no entanto imperioso demonstrar que austeridade não é um mero sinónimo de redução.

A implementação de políticas de austeridade num país ou Estado, que por definição meramente económica, mais não são do que a implementação de medidas de rigor e controlo da despesa pública, serão sempre recebidas pelos seus destinatários com elevados níveis de impopularidade. No séc. XX, existia a convicção de que “o governo que a exerce terá de, muito possivelmente, se apoiar numa ditadura.” (Tello, 1994).

Atualmente existe um esforço político que tenta demonstrar que à austeridade corresponderá acréscimo de bem-estar social num futuro próximo, mantendo assim uma paz social mínima que possibilite a implementação de tais medidas em democracia.

Definidas essas políticas, as quais não serão objeto de estudo deste trabalho, importa analisar o seu impacto nos modelos de emprego público assim como a sua interceção e/ou complementaridade com a grande reforma do emprego público em desenvolvimento no país, que se tinha iniciado em 2005 com o Programa de Reforma da Administração Central do Estado (PRACE¹), o qual define, no seu preâmbulo, como um dos seus objetivos que a “... modernização da Administração Pública, segundo o Programa do Governo, deve ser conduzida de forma a ajustá-la aos recursos financeiros do país e a melhorar a qualidade do serviço a prestar a cidadãos, empresas e comunidades, por via da descentralização, desconcentração, fusão ou extinção de serviços” (p. 1).

Vive-se a nível mundial a maior crise económica e financeira desde a década de 30 do século passado, a qual se iniciou em 2007 com a crise do *subprime*² nos EUA e que rapidamente se alastrou a todo mundo civilizado. Portugal é apanhado neste turbilhão para o qual pouco ou nada contribuiu, mas perante o qual se expôs por falta de preparação para uma situação dessa magnitude.

Assim, vê-se o país empurrado para esta que será certamente a pior situação económico-financeira da sua história democrática, fruto de um conjunto de erros acumulados³ desde o

¹PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, criado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º124/2005, de 4 de agosto de 2005.

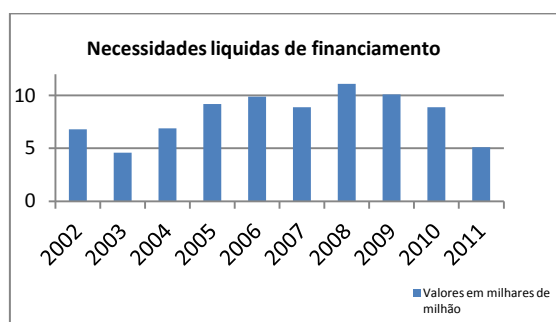
²Conceito que surgiu nos EUA, associado ao crédito imobiliário, que se caracteriza por um crédito de alto risco, em que o beneficiário não apresenta garantias ou essas não são suficientes.

³Fruto de endividamento público em parcerias público-privadas que se demonstraram lesivas do interesse público.

acesso à CEE⁴, exponenciados com a entrada na “zona euro”⁵, período em que não conseguiu direcionar as avultadas somas dos fundos comunitários de integração para áreas económicas que se traduzissem numa real criação de valor.

Políticas que se revelaram inadequadas e que não incrementaram a inovação nem a modernização da economia e indústria, elaboradas sob visões megalómanas, muitas das vezes eleitoralistas, que conduziram à criação de um conjunto de “elefantes brancos” que perdurarão por diversas gerações, que agravaram nos últimos 10 anos as necessidades liquidas de financiamento do país (gráfico I) e que conduziu a uma situação, em que mesmo excluindo o ano de 2008 onde crescem desproporcionadamente, fruto também de um conjunto de medidas tomadas para combater a crise que entretanto se instalou, mesmo assim permanece até o ano de 2010 um défice crónico a rondar os 9% do Produto Interno Bruto.

Gráfico I



Fonte: Banco de Portugal

Este “*deficit*”, que em valores nominais se traduzia em cerca de 11MME/ano, para os níveis de crescimento apresentados, próximos de zero, transformou-se num grave problema de sustentabilidade, implicando um contínuo e gradual aumentar do serviço de dívida⁶, a qual chegou a valores próximos de 100% do PIB na altura do pedido de auxílio e que neste momento ultrapassa os 120% do PIB⁷.

Desde o início do séc. XXI, que um conjunto de economistas nacionais⁸ e estrangeiros vêm aventando a possibilidade do país entrar em insolvência, fundamentando tal tese com a situação insustentável da economia nacional, no entanto os sucessivos governos foram ignorando os alertas e apelidando os autores de profetas da desgraça.

⁴ CEE (Comunidade Económica Europeia) instituição à qual Portugal aderiu em 1986 e que depois do Tratado de Maastricht (1992), mudou a sua designação para Comunidade Europeia (CE). Também no Tratado de Maastricht se criou oficialmente a União Europeia, doravante designada por (EU).

⁵ A Zona Euro é constituída pelo conjunto de países que a partir de janeiro de 2002 integraram a nova moeda única designada por “Euro”.

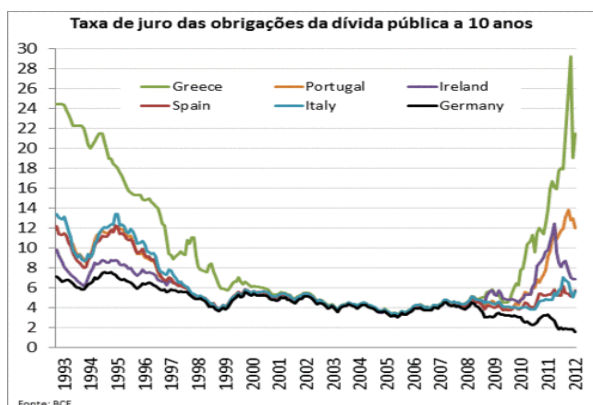
⁶ Dotação orçamental prevista para o pagamento de dívida pública.

⁷ 120% do PIB é o valor a partir do qual os mercados financeiros consideram o volume de dívida como impagável, sem reestruturação.

⁸ Como são exemplo as muito conhecidas previsões catastrofistas de Medina Carreira desde os anos 90 e mesmo os discursos preocupados do atual Presidente da República Aníbal Cavaco Silva sobre a situação insustentável da economia nacional a partir do início deste século.

Esta situação de falta de crescimento, acrescida do aumento galopante de despesa, ano após ano, financiada pelo crescente aumento da dívida pública, só foi possível de manter porque o país se encontrava protegido por um conjunto de mecanismos, que emergiram de uma moeda forte, que raiava nos mercados internacionais como a divisa dos novos tempos, a qual se vinha impondo e se apresentava como alternativa a um dólar cada vez mais enfraquecido e encarado com cada vez mais desconfiança pelos países e organizações do novo mundo económico⁹. Esta situação possibilitou a colocação de dívida nacional nos mercados mundiais beneficiando de taxas de juro muito baixas, idênticas às de grandes potências como a Alemanha, como se poderá verificar no gráfico II.

Gráfico II



O despoletar da crise do *subprime* surge neste contexto apenas como uma espécie de detonador de uma bomba em contagem decrescente, uma vez que o Governo tomou um conjunto de medidas, e em abono da verdade em consonância com as entidades europeias como CE, BCE e PE, que aceleraram e exponenciaram o crescimento da dívida, passando de 62,5% em 2006 para 93,5% do PIB em 2010¹⁰, e que destinou em grande medida a financiar um conjunto de projetos de investimento públicos, assim como ao refinanciamento do setor bancário, o qual começa a ter dificuldades em financiar a economia devido há falta de liquidez que emergia nos mercados internacionais.

A solução encontrada retardou o problema económico mas, por outro lado, acelerou o problema financeiro, pelo que o tempo acabou por demonstrar que se tratou de uma opção ruinosa e que culminou num pedido de resgate financeira efetuado em 2011, que coloca o país sobre intervenção e orientação externa desde então, obrigando-o a fazer as reformas que eram necessárias, mas impossibilitando-o de as efetuar ao seu ritmo.

Assim, e após a assunção pelos partidos do arco do poder¹¹ da orientação política de que os compromissos internacionais assumidos em 2011, perante o FMI/BCE/CE, são para cumprir de forma rigorosa, após diversas hesitações e contratempos legais, o Governo optou por efetuar

⁹ BRICS/OPEP.

¹⁰ Fontes/Entidades: INE – BP, DGO/MFAP – BP – INE, PORDATA - Última atualização: 2013-01-22.

¹¹ Partidos políticos que em Portugal assumem ou costumam assumir funções governativas (PS/PSD/CDS-PP).

um enorme aumento de impostos sobre as famílias e empresas no Orçamento de Estado (OE) para 2013. Com isso, em matéria fiscal ter-se-á atingido o topo da curva de “laffer”¹² em praticamente todos os impostos que contribuem significativamente para a receita fiscal (Guerreiro, 2012). Para Laffer (2003) em Castro C. , (2007) “os agentes económicos respondem aos incentivos: *«If you make an activity less attractive, people will do less of it. If you make an activity more attractive, people will do more of it. Taxes do make an activity less attractive and subsidies make it more attractive»* (p. 4-5). Por isso, os impostos reduzem os incentivos a trabalhar, poupar e investir, desacelerando o crescimento económico.”

Tal aumento, e pelo que demonstra a execução orçamental, revelou-se insuficiente para resolver o problema financeiro, pelo que o Governo, a manter a sua linha de atuação nos moldes anteriores (linha da austeridade) vê-se agora na imposição de redefinir e adaptar as suas funções essenciais, por forma a efetivar a redução expressiva da despesa há muito anunciada.

Perante a necessidade de ter um Estado menor, mais eficiente e melhor qualificado, não obrigatoriamente menos Estado, sendo para isso necessário que as mudanças iniciadas em 2005 com o PRACE (o qual pretendia alcançar o desiderato de mudar a face do emprego público e do Estado enquanto empregador), fossem aceleradas, tendo em conta que as mesmas não sejam atingidas e ultrapassadas por meros interesse e/ou instrumentos economicistas, alterando-as apenas para alcançar esse resultado, subvertendo aquele que é e deve ser o seu principal enfoque.

Não é aceitável que se possa iniciar todo o processo a partir de um valor monetário base e definir o Estado possível para a importância pretendida, quando, apesar de mais difícil, poder-se-á, e é do interesse de todos que seja feito, organizá-lo para que, satisfaça as necessidades do povo de forma eficiente, resultando assim um melhor Estado com menos custos para os seus cidadãos e empresas.

O postulado que surge no horizonte e que vaticina que a chegada da austeridade, predispõe a sua instalação e substituição à reforma, a concretizar-se impedirá certamente um processo em que se pretende colocar o país no contexto europeu entre os que se encontram com as melhores práticas e mais modernas, no respeitante a emprego público.

A reforma terá de resistir e evitar ser desvirtuada pela panóplia legislativa que aspira atingir um resultado orçamental meramente contabilístico. Só com a condução simultânea e interligada destes processos, tornará possível que, todo este contexto de dificuldade financeira, possa contribuir para que a reforma se proceda mais rapidamente, acelerando-a, alcançando objetivos próximos dos inicialmente propostos, não os atingindo em concreto, mas também não

¹² A curva de “Laffer” representa a relação entre o valor arrecadado com um imposto para as diferentes taxas aplicadas. É usada para ilustrar o conceito de “elasticidade da receita taxável”. O aumento das taxas de imposto não só não garante necessariamente um incremento na receita arrecadada como pode aliás resultar numa descida da mesma. Inversamente, uma descida das taxas de imposto pode assim originar um acréscimo na receita fiscal cobrada (Castro C. , 2007).

os desvirtuando, atualizando-os apenas para a realidade e para as exigências dos novos tempos.

Este novo paradigma de gestão de administração pública do Estado, encontra-se assim num ponto crucial da sua implementação, que terá, na perspetiva daqueles que vislumbram um país de futuro, de culminar num Estado mais moderno e melhor preparado para enfrentar um futuro que se pretende mais próspero, independentemente das medidas de austeridade terá de existir capacidade política para que este processo não seja atrasado nem sofra nenhuma tentativa de abolição.

É pois inevitável que todo este processo de ajustamento em baixa da economia portuguesa através de rigorosas medidas de austeridade afete diretamente a reforma do Estado em curso e consequentemente o emprego público. No entanto, é também a história que demonstra que uma mudança tão grande de paradigma é mais fácil de efetuar e aceitar em momentos de crise, uma vez que nestes momentos existe uma maior capacidade/necessidade de compreender as alterações.

Politicamente seria difícil a um Governo numa situação económica normal colocar em prática medidas tão gravosas, essas teriam de ser executadas de forma mais diluída no tempo, normalmente também não necessitaria de ir tão longe, nem sujeito a tão intensa pressão exercida do exterior. É daqui que surge o perigo principal para esta reforma, possibilitando que a pretexto do programa de ajustamento económico, se confunda, por exemplo, reforma de emprego público com redução de emprego.

Na austeridade, desde que interligada com a reforma, até se encontram muitos aspetos positivos, desde que doseada na medida e no tempo corretos e agregada à conceção de meios aos gestores públicos que lhes permita incrementar políticas de incentivo à criatividade e à inovação. Isto é, fazendo jus ao proverbio popular, “a necessidade aguça o engenho”. Dentro deste espirito foram surgindo algumas iniciativas, por exemplo na área da saúde pública começam-se a aventar uma série de programas no segmento do turismo em saúde, onde os estabelecimentos aproveitando a sua capacidade instalada e autonomia começam a conceber protocolos internacionais, nomeadamente com Estados e companhias de seguros para efetuarem tratamentos, que em países economicamente mais abastados ficam muito mais dispendiosos, compensando-lhes financeiramente, promoverem junto dos seus doentes e pacientes as vantagens de viajarem e simultaneamente efetuarem os tratamentos necessários e/ou contratados. Também na educação as escolas de ensino superior de grandes centros urbanos como Lisboa e Porto, ou mesmo Coimbra, têm a possibilidade de efetuar cursos ou organizar masters, que decorram junto aos fins de semana, aproveitando os voos *low-cost*¹³ existentes atraindo assim estudantes de outros países financeiramente mais abonados à procura de complementos de formação, possibilitando também a instalação de polos de

¹³ Baixo custo.

excelência em diversas áreas, assim como do melhoramento dos centros de investigação existentes.

Assim, a inevitabilidade de reduzir efetivos, tão apresentada politicamente como uma necessidade imperiosa pela ala mais liberal da Assembleia da República, pode não corresponder necessariamente à realidade, sendo possível, pelo menos, mantê-los no essencial desde que se acrescente qualidade, iniciativa e inovação, acrescentando assim um conjunto de mais-valias só possível de analisar, de forma mais objetiva e individualizada, algum tempo após a sua implementação.

Nem sempre é necessário renascer das cinzas, muito menos quando até se verifica que existe obra de qualidade que se pode acrescentar desde que transformada ou convertida por forma a impulsionar uma efetiva criação de valor.

Algumas medidas implementadas ou a implementar a nível da GRH revestem-se de muita utilidade e virtuosismo inabalável, de que se destaca a introdução da avaliação de desempenho dos trabalhadores da AP e a sua sobreposição à antiguidade como fator de progressão e promoção na carreira, dentre outras. Globalmente, a própria reforma em curso terá sempre que se adaptar aos novos tempos, num mundo em constante movimento, aquilo que seria ótimo em 2005, não o é certamente nos dias de hoje, ter-se-á sempre de ter a cautela de não destruir aquilo que está bem e por todos é visto como uma mais-valia.

Neste processo de transformação da Administração Pública (doravante designada AP) surge assim uma nova realidade, a austeridade, processo esse em que GRH se encontra inevitavelmente contida e envolvida, principalmente num Estado em que os salários e pensões representam cerca de 24%¹⁴ do total da sua despesa, com uma fortíssima capacidade de crescimento assim que lhe sejam retirados os entraves legais, colocados pelos sucessivos PEC's e OE's, constituindo em si um problema na definição do que é despesa supérflua e despesa necessária.

Assim, torna-se essencial uma grande lucidez e limpidez mental, de quem tiver a obrigação de decidir, para que seja possível não desvirtuar todo um processo, ou o transforme num mero instrumento economicista, mantendo assim o rumo que vise atingir a breve trecho uma AP moderna, com qualidade e eficiente que seja vista como um exemplo a nível internacional e um orgulho dos seus cidadãos e empresas.

¹⁴ Em 2010, em conjunto, estes dois itens representam 24% do PIB e 58% das despesas do governo antes de juros (FMI, 2013).

Capítulo I

1. A gestão pública de recursos humanos

Para que se compreendam as alterações aos modelos de gestão pública de RH, ter-se-á de entender a evolução dos modelos de AP uma vez que a evolução de ambos ocorre em paralelo. Por outro lado, é também importante para entender o seu percurso a transformação da noção de serviço público que se lhes encontra associada a qual têm sofrido modificações ao longo das décadas.

Historicamente em termos meramente teórico-económicos a conceção de Estado a nível mundial passou de um período abstencionista no séc. XIX para um período intervencionista no séc. XX. O primeiro, herdeiro de um Estado proveniente do (séc. XVIII), para quem a economia não necessitava de ser regulada artificialmente por meio de forças que lhe eram estranhadas, ou seja um capitalismo autorregulado que terminou com o início da I Guerra Mundial (Shutt, 2008, p. 53)

Após este período entrou-se numa era de grande intervenção económica do Estado, protagonizada por diversas ditaduras e Estados totalitários, à qual no entanto diversos outros Estados aderiram. Esta teve o seu ocaso a nível global com a II Guerra Mundial, prolongando-se em alguns países que se encontravam sobre regimes ditatoriais até à extinção destes, como aconteceu em Portugal, onde se prolongou até à “Revolução de 25 de Abril de 1974”.

Terminada esta era, surge novamente o capitalismo remodelado e regulado pelos chamados mercados, solução que se veio a demonstrar catastrófica e que culminou com a crise de 2007. Emerge então um novo paradigma, que vinha sendo estudado nos meios académicos, após tentativas de implementação em alguns Estados provenientes do antigo bloco soviético, uma espécie de Estado híbrido, que agregue o melhor dos dois anteriores modelos.

Para Rocha (2001) são três os modelos de AP, que mais comumente se encontram nas administrações públicas do século XX:

– O modelo tradicional, de um Estado empreendedor que bebe a sua génese no modelo idealizado por Weber¹⁵, rígido, rigoroso, distanciado da política, privilegiando leis e procedimentos administrativos a valores, predominando a racionalidade, a existência do funcionário público como figura estatutária. Aos trabalhadores é exigida como função, uma espécie de missão ao serviço de uma máquina a quem é exigida a perfeição, as decisões são

¹⁵ Maximilian Karl Emil Weber, intelectual alemão, jurista, economista e considerado um dos fundadores da Sociologia. Fonte: pt.wikipedia.org/wiki/Max_weber, consultada em 2013-01-15.

racionais e apenas tomadas por quem têm essa função atribuída, que deve dispor de toda a informação que se definiu por necessária;

– O modelo de administração pública liberalista visa principalmente a integração da administração no conceito de mercado, em que o Estado aparece presente de forma residual na economia, reduzindo-se às funções tidas como essenciais e nas quais não possa ser substituído. As suas estruturas são analisadas pelo valor de mercado e o seu valor é analisado através do custo/benefício. Nas suas organizações encontram-se administradores bastante autónomos, com grande capacidade de decisão, nas quais apenas têm de obedecer as orientações políticas vigentes; e,

– Por fim e mais ajustado com a realidade atual dos países, pelo menos dos que vivem em democracia, surge o modelo do Novo Serviço Público, do Estado visto como parceiro, apelidado internacionalmente como “New Public Service” (NPS) em que se procura criar um conceito, em sejam integradas e interligadas as virtudes dos dois anteriores modelos e atenuados os seus pontos fracos, uma espécie de modelo híbrido adaptável às realidades de cada situação particular, na qual possam ser incorporados aspetos culturais, históricos e sociais, facilitando assim a aceitação e possibilitando a aplicação, por forma a criar condições de serem alcançados os objetivos comuns. Apela-se ao envolvimento dos trabalhadores, através da ascensão de lideranças abertas à participação e a uma cultura organizacional que estando orientada para a estratégia política, não deixa de incorporar outras influências não só internas, como externas.

O modelo tradicional tende fundamentalmente a estabelecer reformas para aumentar os poderes públicos e a fortalecer e melhorar a eficiência das instituições. Sempre com o intuito de construir uma AP à imagem de um Estado presente e que expande a sua influência na economia, através de um crescimento efetivo e fortalecimento das suas instituições por forma a dar resposta aos crescentes desafios sociais que se lhe apresentam.

As principais especificidades de um modelo tradicional passam por: planeamento e coordenação e controlo centralizados da implementação de políticas públicas; aumento da sua rede de influência que possibilita a crescente capacidade de implementação no terreno dessas políticas; ocupação dos cargos chave por funcionários fortemente identificados com os objetivos pretendidos, opção por servidores que incorporem a mística do serviço público, alheios à intervenção política, estrutura hierarquizada com forte responsabilização pelas suas obrigações e um total alheamento de qualquer espírito inovador não autorizado; o cidadão é encarado como utente (Carvalho E. , 2008, p. 51).

No seu estado puro e idealista, o modelo de administração pública liberalista surge no Reino Unido pelas mãos de Margaret Thatcher¹⁶ no início dos anos 80, onde adquiriu a designação de “New Public Management” (NPM), alastrando-se posteriormente por alguns países anglo-saxónicos, como a Austrália e a Nova Zelândia. Procurava incessantemente aproximar o

¹⁶ Política britânica, primeira-ministra do Reino Unido de 1979 a 1990. Fonte: pt.wikipedia.org/wiki/Margaret_Thatcher, consultada em 2013-02-02.

modelo de gestão pública ao modelo de gestão privada, mais do que suportado em evidência científica, este modelo de gestão assumiu como ponto de partida a antítese amigo/inimigo em que tudo o que é mau é público e tudo o que é bom é privado (Carvalho E. , 2008, p. 52).

Encontra-se aqui um modelo antagónico ao tradicional, em que o Estado é visto como uma despesa da economia, que deve ser reduzida ao mínimo possível, uma vez que todo o capital consumido com a sua subsistência é capital perdido e diminui a capacidade de geração de riqueza, a política é orientada para este paradigma, cumprindo às organizações a obrigação permanente de demonstrar a necessidade da sua existência e a sua viabilidade económica a fim de evitar a sua extinção. Todo o Estado é movido por razões políticas, orientadas por princípios economicistas. As principais características deste modelo são: minimização do Estado - quer pela privatização, concessão ou extinção; concorrência; forte intervenção das estruturas dos partidos políticos - quer na ocupação de cargos de chefia, possibilitando assim a implementação das suas linhas políticas; gestão orientada para os resultados - através da criação de objetivos monitorizados e bonificados; análise focada no custo/benefício.

O NPS apoia-se nos princípios da cidadania democrática de Aristóteles¹⁷, focando-se na interligação entre a comunidade, sociedade civil e humanismo organizacional, e em que aos trabalhadores nas organizações é facultada a liberdade de intervenção pública sendo-lhes exigida uma conduta e moral exemplares. Esta teoria defende que a legitimidade dos governos advém dos cidadãos e é neles que estes se devem concentrar, devendo os seus trabalhadores eximir-se de exercer autoridade e concentrarem-se em prestar um serviço condigno com aquilo que deles é esperado numa espécie de funcionários no sentido global de uma empresa da qual os cidadãos são todos acionistas e dela esperam o melhor.

Vislumbram-se assim como características mais marcadas deste NPS, o facto de se focalizar no cidadão, que não é encarado como cliente no sentido económico nem utente na vertente administrativa, mas sim como parte integrante da organização que funda a sua existência na satisfação duma necessidade da comunidade, o diálogo e a partilha de valores são fatores sempre presentes, na satisfação de interesses comuns devendo o individualismo ser afastado. Procura-se a satisfação do interesse público o qual deve à partida ser definido com a colaboração de todos, para que sejam as conclusões também por todos aceites e respeitadas, ou, no mínimo, por uma maioria muito próxima da plenitude.

O espírito da partilha e da existência do interesse comum, são valores a fomentar, responsabilizando cada um no resultado obtido por todos. Para isso valoriza-se a cidadania e menospreza a capacidade empreendedora individualizada, uma vez que se espera que todos estejam empenhados no alcance de objetivos comuns para a sociedade e não que olhem para a sua posição como uma ilha da qual devem extrair o máximo lucro, desligando-se dos interesses comuns.

¹⁷ Aristóteles foi um filósofo grego, aluno de Platão e professor de Alexandre, o Grande. Seus escritos abrangem diversos assuntos, como a física, a metafísica, as leis da poesia e do drama, a música, a lógica, a retórica, o governo, a ética, a biologia e a zoologia. Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Aristóteles>

Os programas e as políticas públicas têm de ser pensadas e desenvolvidas em conjunto, agregando todos e envolvendo-os na estratégia definida democraticamente, imbuindo-os no espírito da necessária e fundamental colaboração. Os trabalhadores devem ser envolvidos e manterem-se concentrados na obtenção do resultado, contudo em momento algum se podem esquecer as suas obrigações legais, dos valores, costumes e interesse dos cidadãos da sua comunidade.

A liderança deve ser orientada do sentido da colaboração, do conhecimento efetivo da estrutura e da noção da sua posição hierárquica, mas sentir a necessidade constante de o demonstrar, o bom serviço público será aquele onde o cidadão chegue e lhe seja prestado o serviço, saia com a situação pela qual ali se apresentou, resolvida, e não se tenha apercebido do funcionamento da estrutura hierárquica ali existente. Este não necessita de saber, nem estará interessado em saber quem manda, desde que lhe seja prestado um serviço de qualidade.

A longo prazo o sucesso de uma organização será tanto maior quanto a sua capacidade de colaborar com as suas parceiras, suportando a sua identidade em valores, optando por uma liderança partilhada, em que os resultados surgem como consequência desta atitude e não como uma obrigação rígida e previamente definida. As pessoas não são máquinas por isso não devem ser avaliadas apenas pela sua produtividade.

A grande questão centra-se hoje na definição do que deve ser o serviço público. Se num contexto meramente técnico o Estado produtor e prestador, transita para um Estado regulador e mais seletivo na prestação direta de serviços públicos. No horizonte surge uma nova realidade em que os privados passam a executar um conjunto de tarefas até há pouco tidas como fulcrais e realizadas pelo Estado, onde este agora aparece como parceiro, como são exemplo as Parcerias Público Privadas

As PPP 's que em Portugal começam a ser estigmatizadas, por alguns atos praticados por antigos detentores de cargos públicos, atualmente sobre a alçada criminal, no entanto a experiência de alguns países (onde também já surgiram problemas idênticos aos que se vivem atualmente em Portugal, mormente nos EUA e no Reino Unido) demonstra serem úteis, constituem em si, quando devidamente contratadas, boas formas de obtenção de bens e serviços, que o Estado por si só não teria a capacidade de obter, acrescentando assim bem-estar social. Portugal terá e voltará certamente ter necessidade de lhes recorrer, no entanto com redobrados cuidados.

Os serviços de interesse geral abarcam as atividades comerciais e que os serviços de interesse económico geral integram as atividades de serviços comerciais, então o serviço público pode ser encarado e analisado sobre dois ângulos de um mesmo prisma, isto é pelo organismo que presta o serviço, ou pela missão de serviço universal a ele confiada. No entanto ter-se-á sempre de enquadrar esta análise no ambiente a que ele está sujeito, que no caso

Português, vem sofrendo fortes mutações, como forma de se adaptar às regras da concorrência e se integrar nas práticas do mercado europeu onde se encontra integrado.

O Estado obrigado constitucionalmente a garantir um conjunto de bens e serviços aos seus cidadãos, gratuitamente e/ou a um custo suportável por estes, para os quais necessitará de utilizar recursos, que se revelam cada vez mais escassos para tanta solicitação, pelo que incumbe ao poder político decidir a melhor forma de os utilizar por forma a prestar o melhor serviço público dentro dessas limitações. Segundo Caetano, (1972, p. 1043) “o serviço público é o modo de atuar da autoridade pública a fim de facultar, por modo regular e contínuo, a quantos deles careçam, os meios idóneos para satisfação de uma necessidade coletiva individualmente sentida”.

Constitucionalmente são atribuídas ao Estado uma panóplia de atribuições no processo de organização económicas, mormente nos art.ºs 80.º e seg., os art.ºs 58.º e seg., que conferem aos cidadãos um conjunto de direitos constitucionais a nível económico-social e cultural. Fica assim o Estado com a obrigatoriedade de intervenção num conjunto de atividades em que têm de definir a posição em que se irá apresentar: se como prestador/produtor de bens ou serviços; se simplesmente como regulador. Após essa definição têm de ser esclarecidos os moldes e os limites dessas duas formas de intervir.

Para além da definição política, a história têm também indicado que, a cada revisão constitucional, a primeira têm perdido força em desfavor da segunda, sendo a corrente atual a de a diminuir ainda mais, mantendo o Estado como entidade fiscalizadora e reguladora, em consonância com Harfouche, (2008) que defende que o Estado apenas deve intervir em caso de exceção.

Deixa assim o setor público de ser visto como o grande empregador nacional e de ter um dos instrumentos para solucionar os problemas cíclicos de emprego, diretamente, como no passado. Importante agora é que preste um serviço de qualidade e baixo custo, deixando o mercado em concorrência para os privados, limitando a sua intervenção às funções atualmente consideradas essenciais (Defesa, Segurança, Justiça e Diplomacia).

É possível estabelecer uma correlação entre essas funções e o tipo de vínculo dos seus trabalhadores, através da Lei do regime de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (LVCR), uma vez que esta passou a distinguir entre nomeação (art.º 10.º) e contrato (art.º 20.º), em que este último passou a contar como regra, ou seja, a exceção é o vínculo mais forte, que passa a estar reservado aos trabalhadores com funções consideradas essenciais.

A AP e a administração privada, começam por se diferenciar a montante, isto porque partem de um conjunto de princípios e objetivos diferentes, que conduzem inevitavelmente a diferenças importantes a jusante, uma vez que estão sujeitas a preocupações e influências diferentes.

Enquanto a primeira se preocupa com o solucionar de questões levantadas pelo poder político a segunda preocupa-se em estar estrategicamente colocada no mercado em que atua e no caminho que lhe proporcione exponenciar o seu crescimento, o seu objetivo final será sempre a maximização do lucro. Fica assim o Estado, também atualmente, perante a necessidade de manter um certo formalismo nas funções definidas como essenciais, uma vez que desse modo se assegura um capital de confiança necessário ao funcionamento dessas instituições, as quais são fundamentais na manutenção do sistema democrático.

No entanto, o processo de transferência para a esfera privada do conjunto de funções até agora exercidas em exclusividade pela AP, é um processo complexo e que se prolongará pela atual geração, o que obriga a que mesmo em setores de mercado em concorrência ainda surja o Estado, pelo menos até que esses se adaptem às regras existentes nos mercados. Funções que em termos de GRH passaram a ser mais facilmente exequíveis com a redefinição do tipo de vinculação.

Em todo este processo surge também o problema das designadas “franjas”, a quem o Estado não pode deixar de garantir um determinado serviço constitucionalmente previsto, que não é considerado um serviço genericamente essencial, mas que no entanto os privados não garantem porque não o consideram economicamente viável, como por exemplo “serviços de saúde na Ilha do Corvo- Açores”. Aqui a discussão passará para outro campo e centrar-se-á em se deve o Estado garanti-lo por si próprio, ou se deve financiar a entidade privada que se candidate a prestá-lo.

Embora não se possam desprezar as diferenças antagónicas apresentadas, em momento algum a AP se poderá fechar sobre si mesma e recusar-se a evoluir e a adaptar-se, quer no tempo, quer no espaço, pelo que atualmente não poderá, no mínimo, deixar de equacionar alguns princípios e conceitos adaptáveis de modelos vulgarmente utilizados em administrações privadas, para solucionar algumas das suas dificuldades com que se depara, visto que na sua essência, a sua atividade visa obter um determinado resultado utilizando para tal os mínimos recursos possíveis, os quais num mundo globalizado são limitados, escassos e essenciais para o desenvolvimento.

O processo de organização da AP e da GRH, tem vindo a ser muito discutido a nível internacional, sendo consensual que dificilmente será possível definir um modelo uniforme aplicável a todas as realidades. No que respeita a carreiras, Nunes e Castro, (2010, p.205) pensam que “na prática, os modelos de emprego público começam a migrar para formatos mais híbridos em que existe um “mix” das mais convenientes características do sistema de emprego e do sistema de carreira”

Sendo prática comum e constitucionalmente prevista nas democracias ocidentais a clara separação entre a política e a administração, no que respeita à GRH, esta na realidade é revestida de outra forma, uma vez que será sempre do âmbito decisório da política o modelo

de GRH, ficando sempre para futuro as decisões tomadas em relação a recrutamento e promoções, nas quais permanecerá sempre com um marca política uma vez que mesmo após os ciclos políticos as pessoas recrutadas e promovidas durante esses ciclos permanecerão nos quadros da administração pública.

1.1 O caso Português

Em Portugal, vinha sendo prática que os sucessivos governos utilizarem o recrutamento e as promoções como uma espécie de linha avançada dos partidos políticos dentro da administração, partidos esses que quando voltavam a ter capacidade decisória, premiavam a lealdade de alguns funcionários com a ocupação de lugares de topo. Jorge Sampaio¹⁸, na Cerimonia Comemorativa do 37º Aniversário do “25 de Abril”, afirmou no seu discurso “que temos partidos políticos fechados, com poucas ideias e pouco debate, que há, muito mais do que seria desejável, políticos que não estão a altura das responsabilidades” concluindo ser necessário “dar há política a sua função e a sua nobreza, libertando-a das subordinações espúrias e ilegítimas em que se deixou cair. Precisamos de políticos com voz própria, pensamento novo e autoridade moral.” Isto numa clara alusão à falta da necessária separação entre a política e a administração, que cada vez mais a sociedade sente necessidade, entre outros problemas como os de falta de preparação para as funções públicas.

Neste contexto surge o Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro, que aprova “o estatuto do gestor público” que altera o regime de recrutamento, e a Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, a qual através da alteração do estatuto do pessoal dirigente dos serviços e órgãos da administração central, local e regional do Estado, introduziu nos procedimentos de recrutamento um conjunto de elementos que visam alcançar uma cultura de meritocracia, transparência e isenção.

No mesmo sentido a criação da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CRESAP) surge como contributo no sentido de despartidarizar as nomeações e contratações, almejando a salvaguarda do mérito e da qualidade nomeadamente no topo da AP.

Inseridos num espaço que tende a ser cada vez mais integrante, como a União Europeia, a qual emite regulamentos que produzem efeitos diretos nos ordenamentos jurídicos nacionais ou obrigam a proceder num determinado sentido, poder-se-ia pensar que neste momento a administração nacional dos diversos Estados atuaria de forma idêntica, no entanto a realidade demonstra que a conduta não tem sido essa, o que num país como Portugal, tão avesso à mudança, dificulta a modernização necessária, normalmente só possível através de pressões exógenas.

¹⁸ Fonte: www.presidencia.pt/?idc=22&idi=53125.

Apesar do seu atraso o PRACE constituiu-se como o grande projeto político de reforma administrativa do XVII Governo Constitucional¹⁹. Este Governo teve o mérito de congregar um conjunto de iniciativas de modernização administrativa até então dispersas sob uma determinada denominação, um rótulo (por exemplo, SIMPLEX ou PRACE) (Carvalho, 2008) passando a atos concretos um conjunto de ideias e iniciativas que até esse momento pareciam não passar da sua fase embrionária, criando assim a perceção junto dos trabalhadores da AP e da opinião pública, se entrava num novo tempo no que respeitava à mudança do modelo de gestão até então implementado e enraizado.

O relatório final da comissão técnica do PRACE refere que nas últimas décadas, a nível internacional sobrevém uma crescente necessidade do Estado intervir num maior número de áreas da sociedade, mormente na função reguladora e fiscalizadora, facto evidenciado pela intensa atividade legislativa nestas matérias. No entanto, fica claro que os países da OCDE estão cada vez mais reticentes a políticas que conduzam à interferência do Estado na economia como fornecedor de produtos e serviços, sendo seu entendimento que tal mudança conduz a uma desejada redução da carga fiscal por via da redução da despesa de funcionamento.

Por outro lado, um Estado moderno assume cada vez mais responsabilidade perante a sua sociedade, o que no entanto não se deve traduzir num aumento da despesa, mas sim o contrário, devendo procurar racionalizar os custos e deixar as atividades que podem ser executadas pela própria sociedade a um custo mais baixo, mantendo este a sua função fiscalizadora. Nos seus processos interventivos deve procurar ser eficiente, eficaz e procurar atuar a um custo que traduza a otimização dos recursos utilizados. Para tal deve recorrer às novas tecnologias e aos novos métodos de gestão e organização, uma vez que só assim será aceite e compreendido por todos os seus *stakeholders*, tornando desnecessário impor a sua presença. É este o ponto que vinha sendo apontando como o principal problema da AP portuguesa, a qual têm aumentado o seu raio de ação na sociedade, mas que a esse aumento não vinha correspondendo a necessária preocupação com o controlo da despesa correspondente.

O relatório final da comissão técnica do PRACE (2006) reitera e coloca o enfoque no seu carácter altamente centralizado e pouco integrante dos cidadãos e empresas, salientando-se a imperfeição dos mecanismos de gestão e controlo, assim como o sobredimensionamento e excessiva burocratização, mais preocupada com os processos do que com os resultados, considerando-a uma administração demasiado consumidora de recursos.

Analisando a administração central do Estado, o relatório deteta insuficiências no desenvolvimento de funções de planeamento e estratégia e uma multiplicação e sobreposição

¹⁹ O XVII Governo Constitucional tomou posse a 12 de março de 2005 na sequência das eleições legislativas portuguesas de 2005, realizadas a 20 de fevereiro desse ano onde o PS obteve a maioria absoluta, altura em que era presidido por José Sócrates que assumiu as funções de Primeiro- Ministro.

de órgãos de fiscalização, originado atividades redundantes e ineficientes que culminam não amiúde, em acusações de incumprimento da lei.

A modernização administrativa é vista pelo XVII Governo Constitucional como um dos instrumentos essenciais da estratégia de desenvolvimento do país e consagra-a, no ponto V do seu programa.

Para Carvalho (2008, p.78) a chegada ao poder do XVII Governo, em 2005, é o ponto de viragem e abre uma janela de oportunidade para possíveis mudanças de rumo na política de modernização do modelo de administração pública. O XV Governo tinha assumido indiscutivelmente o discurso e as ideias do NPM, no entanto é o XVII Governo que aparece com o desejo de prosseguir-las e adaptá-las ao NPS entretanto surgido, aprovando os meios legislativos que facultem essa implementação.

Para Carvalho (2008, p.86) as ações a desenvolver enquadram-se em três linhas de atuação: (a) facilitar a vida ao cidadão e às empresas; (b) melhorar a qualidade do serviço pela valorização dos recursos humanos e das condições de trabalho; (c) tornar a Administração amiga da economia, ajustando-a aos recursos financeiros sustentáveis do País e contribuindo para um ambiente favorável ao crescimento. Refere que o XVII Governo pretendeu constituir um processo reformador feito de passos positivos, firmes e consequentes, para alcançar uma administração eficaz, que sirva bem os seus cidadãos e as suas empresas, à altura do que se espera de um Estado moderno.

Nunes, (2008, p.10), diz-nos que “é, sem dúvida, a maior reforma alguma vez realizada em Portugal, influída pelo rumo das orientações da Nova Gestão Pública e, ainda, das boas práticas de governação ao nível do Estado, com vista a torná-la um impulsionador e não um entrave ao necessário desenvolvimento.” Em Portugal é necessário que o novo modelo de emprego público assente na separação entre funções de autoridade e de soberania.

Entretanto foram dados alguns passos que se podem definir como gigantes, como a introdução da avaliação de desempenho com o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP²⁰) e a Lei n.º 12-A/2008, de 27/02, que “estabelece práticas existentes na maioria dos países da UE, assente ao nível das suas iniciativas: em iniciativas participacionistas, numa lógica de mercado; e em iniciativas de desregulamentação e desburocratização.” (Nunes, 2008, p. 10)

²⁰ A Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 55-A/2010, de 31 de dezembro e 66-B/2012, de 31 de dezembro, institui o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP) aplicando-se ao desempenho dos serviços públicos, dos respetivos dirigentes e demais trabalhadores.

O sistema integra três componentes:

- O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP 1);
- O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública (SIADAP 2); e,
- O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública (SIADAP 3).

Estas medidas surgem no seguimento do PRACE visando como meta o redesenho dos regimes de vinculação de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, traduzindo-se num conjunto de decisões importantes, que apesar de terem demonstrado incorporar alguns equívocos, os quais vêm sendo identificados e corrigidos, vêm contribuindo para uma efetiva mudança de rumo no que respeita ao emprego público em Portugal.

Para os trabalhadores da administração pública²¹, apesar do PRACE se ter iniciado em 2005 e da implementação da avaliação permanente em 2007, a qual de pouca utilidade prática tinha sido revestida, apenas no início de 2009 passam a conviver e sentir a mudança, altura em que entra em vigor da LVCR e em que a posição jurídica laboral do trabalhador que exerce funções públicas se altera.

Não deixando de produzir leituras diferenciadas como adiante se verifica, encerra em si, por via da audácia gestionárias ao nível da política pública, assim como da introdução dos Instrumentos do Regulamento Coletivo de Trabalho (RCT) nas fontes normativas laborais, da regulamentação e das competências da gestão de topo (com grandes inovações), poder-se-á dizer mesmo coragem, quando se pensa na situação que se arrastou durante tão longo período de aversão à mudança.

No domínio jurídico, e a título de exemplo, surge a dependência dos postos de trabalho da inscrição dos mapas de pessoal, a natureza volátil destes na presença das dotações orçamentais, mormente através de proposta de redução do posto de trabalho por parte da entidade empregadora pública, ou ainda o seu valor puramente instrumental do mapa de pessoal perante a autonomia decisória do dirigente máximo do serviço (art.º 5.º, n.ºs 3 e 4, 6.º, n.º 8 e 33.º, n.º 4 do LVCR).

Para Chiavenato (1999, p 4 - 6) a gestão de pessoas “é uma área muito sensível na mentalidade que predomina nas organizações”. “As pessoas passam grande parte da sua vida nas organizações, que por sua vez dependem delas para existir e alcançar os seus resultados.” (idem) “Por sua vez são as pessoas, que lhes dão a razão de ser, dinâmica, criatividade e racionalidade.” (ibidem)

As estratégias de trabalho das pessoas e das Organizações têm de ocorrer num plano global, dentro de um sistema organizacional e não fechadas sobre si próprias, entretidas e encerradas sobre o seu quintal. No entanto no serviço público encontram-se acrescidas dificuldades para acelerar este paradigma, realidades como a estabilidade no emprego e a dificuldade, numa grande parte das suas valências, em determinar os limites das suas fronteiras, aos quais acresce a duplicação de funções e competências de muitas instituições e a sua rigidez estrutural. Outras variáveis, como a constante mudança de liderança, podem também dificultar alguma capacidade na execução da mudança e impedir facilmente quem tenha a

²¹ Designação introduzida pela revisão Constitucional de 2005, até então “Funcionário Público”.

responsabilidade de atuar, por falta de tempo que possibilite uma avaliação efetiva do desempenho de algumas destas organizações e seus RH.

Para futuro existe alguma adaptação que também a população terá de fazer. O trabalhador da administração tem de deixar de ser visto como um inútil e incompetente empregado do Governo, e ser visto como qualquer outro cidadão que exerce dignamente a sua profissão, um técnico, um decisor, etc..., que executa dentro das suas funções, competências e conhecimentos, o que outro qualquer faria por forma a produzir um determinado resultado, e avaliá-lo por isso. Este, por sua vez, nunca se deve esquecer que antes de ser trabalhador da AP é cidadão, pelo que deve pautar a sua atividade, não por conceitos economicistas ou de maximização da eficácia e da eficiência, mas por uma bitola, próxima daquilo que juridicamente se designa por *"bonus pater familiae"*²², isto é, o que globalmente a sociedade esperaria que ele fizesse.

Em termos económico- financeiros qualquer definição de organização contempla o máximo lucro como o seu objetivo principal, e será para este que os seus funcionários trabalham. No entanto o lucro "não é só medido em termos monetários, pode, por exemplo, ser medido em vidas salvas" (Carvalho J., 2005, p.3), ou ser medido na qualidade dos serviços prestados (saúde, educação, prática desportiva, apoio humanitário, proteção do ambiente, etc.) (Santos A. J., 2008, p.64)

No mesmo sentido, e no que respeita a avaliação de desempenho, Carvalho J. (2005, p.3), refere que a "avaliação do desempenho é extremamente complexa e difícil, devido a uma falta de motivação para o lucro ou para os números.", o que dificulta a sua objetividade.

O estatuto profissional dos trabalhadores da AP contempla duas obrigações que se podem tornar antagónicas e de difícil conjugação: a subordinação do trabalhador à prossecução do interesse público, incorporado num organismo que representa a autoridade do Estado; e o seu tipo de contrato, quando se trata de um contrato individual de trabalho entre o trabalhador e a administração. Este contrato, como vislumbrado anteriormente, passou a constituir a regra, o que na prática, conduz a que alguém exerça uma atividade subordinada a outrem e é simultaneamente um representante do Estado. Entende-se com este novo modelo que seja a autoridade do Estado seja exercida apenas e quando necessário pelo organismo como um corpo e não pelo seu trabalhador individualmente. A este regime excetua-se apenas os organismos da AP, em que os seus trabalhadores permanecem submetidos à vinculação por nomeação.

Ao trabalhador da AP pede-se agora que exerça a sua função no âmbito de um serviço prestado aos cidadãos ou à comunidade como um todo, com uma atitude de elo de ligação numa parceria entre os cidadãos e o Estado para a satisfação de necessidades comuns. Deixa o Estado de administrar autoridade, unindo assim a AP tradicional com o conceito de

²² Conceito jurídico que define a atitude que seria esperada na reação a uma determinada situação pelo homem comum, isto é pela maioria dos indivíduos reconhecidos como equilibrados numa determinada sociedade. Fonte própria.

cidadania, focalizando a sua atividade no cidadão e na prossecução do interesse coletivo. Emerge com isso uma nova conceção do serviço público, definido pela qualidade sentida pelo cidadão, concretizando com isso a adaptação nacional dos princípios do NPS no que respeita à atividade dos seus trabalhadores e instituições.

2. Reforma dos modelos de emprego público

Após a Segunda Grande Guerra, nasceu e proliferou pelo mundo industrializado, “o modelo de Estado Social²³”, surgindo de motivações diferentes e caminhando em direções diversas. Um dos seus principais objetivos centrava-se no aumento o bem-estar social. Para tal, o Estado teve de fazer crescer as suas estruturas, por forma a possibilitar a oferta aos seus cidadãos de novos bens e serviços, que passaram entretanto a ser considerados como essenciais.

Apesar da diversidade no que respeita a funções, organização, dimensão financeira, humana e formas de financiamento poder-se-ão desenhar três grandes trajetórias coincidentes comuns no que respeita ao papel do Estado, particularmente no ocidente e nos Estados economicamente mais representativos, a qual se encontra plasmada no estudo comparativo de Christensen e Pallesen (em Rocha, 2007, p.36) sobre as tendências do emprego público e da organização das missões do Estado:

- Crescimento do setor público em termos monetários (percentagem da despesa pública sobre o PIB), e do número de servidores públicos;
- Crescimento exponencial dos serviços de educação, saúde e segurança social, ao passo do decréscimo da importância dos respetivos serviços de transportes e infraestruturas; e,
- Aumento do emprego público a nível regional e local em contraponto ao da administração central (nacional).

Com o intuito de combater este crescimento do valor da despesa, grande parte dos Estados, nas últimas três décadas, procederam a reformas nas respetivas administrações, em particular, nos domínios da GRH, com objetivos diversos, como o de melhorar a qualificação e a eficiência dos trabalhadores, e alcances distintos (OCDE, 2009, p.13).

Não omitindo a importância dos fatores tecnológicos e organizacionais, os RH detêm um papel preponderante na conceção e gestão de satisfação das necessidades coletivas ou particulares.

Dos planos das reformas da GRH, destaca-se sobretudo o valor da eficiência (económica), racionalidade e satisfação das necessidades dos particulares (cidadãos, empresas, organizações) nomeadamente nos países da OCDE (OCDE, 2001; 2007; 2010), especialmente no espaço dos regimes jurídico-laborais dos trabalhadores da administração pública ou da gestão e avaliação do desempenho, e muito canalizada para a atenuação das diferenças entre o público e privado.

²³ Considerando a existência de numerosas definições utilizadas para explicar a política voltada ao bem-estar adotada pelo Estado em determinados períodos da sua história, tais como: *Welfare state*, Estado de bem - estar social, Estado Providência ou Estado assistencial, como referência à política que os Estados Europeus adotaram após à Segunda Guerra Mundial, utilizar-se-á para tal a expressão “Estado social” (Pereira 2003, p. 76).

Não descurando as diferenças substantivas, os setores públicos nos países da OCDE partilham o mesmo genoma em relação às políticas de reforma da GRH, o qual se caracteriza fundamentalmente por ((Christensen e Pallesen,2008); (Shim, 2001); (Nomden, 2003) em Carvalho, 2008 p.76):

- Estado mantém-se como o maior empregador nacional;
- Função pública assente em processos de mérito no recrutamento, reduzindo a estabilidade no emprego;
- Paralelismo à gestão privada e instrumentos de direito laboral privado, realização de reformas profundas, com enfoque para o abandono do modelo Weberiano, em favor de alguns princípios plasmados no vulgarmente conhecido NPM; e,
- Colocação da performance no centro do sistema ou ciclo de GRH.

O modelo do funcionalismo público de mérito é assim transversal a todas as democracias ocidentais durante o século XX, com diferenças temporais em cada país (Christensen e Pallesen, 2008 em Carvalho, 2008, p.79).

Assentes nas críticas cada vez mais veementes ao estado social e à burocracia administrativa, têm os Estados concretizado um conjunto de reformas nas administrações desde há várias décadas, sobretudo após a crise dos anos 70 do século passado até aos nossos dias, uma vez que se passou a tomar maior consciência do valor e da escassez do fator capital, surgimento de movimentos de cidadania que não se reviam nas práticas existentes, nem lhes reconheciam os méritos por elas reclamados.

Na conjuntura atual, que norteia os modelos de administração e de GRH, vislumbram-se como características comuns, a diversidade e a hibridez, dificultando a sua identificação e avaliação das reformas dos modelos de administração e de GRH. A crescente correlação mundial entre as economias e os Estados, fomentam que estas reformas sejam concebidas de uma forma transversal, objetivando a modernização e a racionalização, utilizando para tal, no que respeita a GRH, instrumentos que vão até à flexibilização laboral, levando sempre em conta o clima social e económico-financeiras existentes.

2.1 Portugal e o seu caminho

Portugal, devido ao sistema político a que esteve sujeito até 1974, apenas após a “Revolução de 25 de Abril” desse ano, e da consequente Constituição da República de 1976, funda o seu Estado Social, o que leva a um acréscimo de despesa pública resultante do seu atraso estrutural e ao natural aumento de efetivos para fazer cobrir as novas realidades no que respeita à saúde, educação e segurança social até então pouco relevadas como função pública e que não chegavam a grande parte da população.

Adicionalmente, neste mesmo período o país enfrenta um doloroso processo de descolonização, que obriga a preocupações sociais com as mais de um milhão de pessoas, que entretanto regressaram das antigas colónias, e à reintegração dos servidores do Estado, que até essa data lá lhe prestavam serviços, passando o número de trabalhadores de 155000 pessoas em 1968 para cerca de 313 800 em 1979, tendo ultrapassado os 700 000 em 2004²⁴, o que significa que quadruplicou o seu número em pouco mais de três décadas, culminando num sistema administrativo de enorme complexidade, que contribui para o avolumar da despesa pública associada.

A política de GRH na AP tem a particularidade de ser uma política “intra-organizacional”, no entanto, contrariamente a outros países, em Portugal o modelo de gestão de emprego público implementado, pouco se alterou ao longo das décadas, tendo, na sua essência, origem no modelo franco-germânico, centrado num estatuto rígido, carreirístico, consubstanciado no Direito Administrativo, em que ao funcionário ou agente é diminuída a personalidade jurídica e é a administração quem define os termos da relação jurídica, tendo esta a possibilidade de os alterar unilateralmente.²⁵ Existe assim uma relação especial de poder, com uma clara supremacia formal da administração, em que esta assume uma responsabilização coletiva por tudo que dela derivar. Constrói-se uma hierarquia rígida e é exigida uma disciplina especialmente rigorosa, acompanhadas da exigência de total independência e neutralidade, que emboca numa inevitável exclusividade de funções.

O Estado é uma espécie de “proprietário” do “trabalhador”, este por sua vez é “dono” do emprego no Estado, numa relação a três que por definição é perpétua e só se extingue por morte do primeiro ou se este acabar afastado por motivos disciplinares ou exoneração. A carreira é rígida, o trabalhador é integrado numa estrutura hierárquica, em que a progressão e promoção se concretizam através da antiguidade e qualificações, não sendo relevada a experiência profissional obtida fora da mesma, tornando muito previsíveis e estáveis as alterações profissionais. Quanto à remuneração esta é encarada como uma compensação, é igual para todos, não considera o desempenho e é implacavelmente prevista na lei.

A partir do final dos anos 80, os Governos foram assumindo o compromisso de executar uma série de reforma na AP, as quais inicialmente se concentraram na relação entre os cidadãos e a administração, tentando fazer prevalecer os direitos dos primeiros e obrigar a que a administração aumentasse a transparência (OCDE, 1996) e a melhorar os seus procedimentos nesse sentido, objetivando uma maior aproximação entre as partes.

Aqui começa a sobressair a necessidade de uma reforma como resultado da maior preocupação com a gestão das organizações públicas e dos seus RH (Rocha, 2001), a qual se prolonga e se vem reajustando até aos dias de hoje.

²⁴ INE, PORDATA, www.pordata.pt, última atualização: 2011-12-23, consultado em 2013-02-26.

²⁵ Art.º 1.º do Código de Procedimento Administrativo demonstra a posição de superioridade da administração na relação jurídica administrativa.

Diversos autores, (citados em Rocha, 2001) como Pollitt e Boukaert, (2000); Clarke e Newman (2000); Kettl, (2000) defendem que apesar de não se poder definir conceptualmente a reforma administrativa, concordam que esta gira numa espécie de eixo que visa a transferência de modelo, de práticas e de processos de um “Estado Administrativo” por um “Estado Gestor”, a qual se pode orientar para o todo, ou simplesmente pela parte. Almeja-se um “Estado Gestor” em mutação e continua adaptação em detrimento de uma racionalidade legal, inerente, estática e burocrática de um Estado Administrativo. No fundo não será contrário à verdade a afirmação de que a grande fatia da reforma/modernização administrativa assenta na reforma da gestão pública, ambicionando um conjunto de resultados, numa perspetiva de redução de custos e prestação de melhores serviços, como a eficiência, eficácia, desburocratização, flexibilidade e simplificação. (Pollitt e Boukaert, 2000; Clarke e Newman 2000; Kettl, 2000 em Rocha, 2001).

Rocha (2001, p.87) sumariza a focalização da reforma/modernização da AP em quatro vetores:

- Modificação das estruturas através da adaptação a uma nova realidade, em que deixam de estar cobertas por uma espécie de manta protetora legalmente instituída. Podendo esta modificação revestir-se sobre a forma descentralização ou desconcentração de estruturas pesadas, ou de concentração/centralização de diversas estruturas ineficazes e que visam os mesmos fins para as quais não se encontre justificação para a sua existência como entidades independentes. Paralelamente encontrar-se-ão também, com a abertura pontos de interesse comum entre estruturas diferentes os quais podem ser encarados em conjunto, aproveitando assim os recursos, quer humanos quer financeiros;
- Introdução de processos de gestão e flexibilidade com a inclusão de métodos e técnicas de gestão empresarial privada, abarcando as pessoas e as instituições, como a orientação para objetivos/resultados e a avaliação de desempenho;
- Redefinição da sua intervenção através de novos conceitos como a desregulamentação, fragmentação e de privatização ou a criação de parcerias; e,
- Nova relação entre a administração e os administrados criando condições para a participação efetiva dos últimos, simplificando processos, aumentando a transparência.

Para Pollitt e Boukaert, (2000 em Rocha, 2001) a natureza das reformas da gestão pública é na maioria dos casos um pouco adhocrática, situacional, não específica, não estratégica e não orientada por modelos genéricos. Os modelos podem até ser uma linha orientadora mas que funciona sobretudo como fundamentação retórica.

Obviamente que quando se trata do setor público, tudo se reveste de maior dificuldade, o que não aconteceria numa organização do setor privado, a este encontra-se associado um conjunto de obrigações, como as de garantir a manutenção do interesse público, e de responder a uma conjunto muito distinto e complexo de solicitações e necessidades, e acima de tudo de administrar bens e património, propriedade da sociedade como um todo.

Numa situação ideal, uma reforma no setor público será alavancada pela perspectiva de melhoria nos seus sistemas públicos e na sua gestão. A conjugação, dinamização e confluência de todos estes fatores, será fundamental para os resultados esperados (Flynn, 2002). Não descurando que qualquer plano reformista deve sempre desenvolver e incentivar a participação dos seus RH, motivando-os a aderir e à mudança.

De acordo com Mozzicafreddo (em Nunes, 2004, p. 16): "A reforma da administração pública é condicionada pelo contexto histórico, pela complexidade social e pela orientação do poder político das sociedades, onde as escolhas coletivas e individuais dos cidadãos, em regime democrático são de levar em conta, para que, tanto a reforma da administração pública, como a legitimidade dos seus objetivos e funções sejam reconhecidas pelos indivíduos que contribuem para o seu funcionamento."

Atualmente os princípios orientadores das reformas em curso nas diversas Administrações Públicas, diferindo consoante as orientações políticas e sensibilidades de cada país, surgem muito ligados a uma de duas correntes: uma virada para a introdução na administração pública dos princípios da gestão com provas dadas no privado, focalizando as suas preocupações na eficácia e eficiência, e outra resultante da redução de custos, traduzida na racionalização de estruturas e de gestão de recursos, encarando os RH como custo e numa importância do mercado, nunca vista até então no "modelo administrativo". Entretanto começa a dar os primeiros passos um modelo híbrido que pretende aproveitar o melhor da experiência de implementação de cada uma das duas.

No processo de reforma em execução na AP Portuguesa é visível a coexistência dessas duas correntes distintas, que se tenta tornar complementares. Se por um lado se almeja melhorar o serviço prestado e orientá-lo para o cidadão, com medidas como a criação da Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (doravante UCMA) e do Programa Simplex, pelas iniciativas dirigidas à AP coordenadas pelo Plano Tecnológico e pela Unidade de Coordenação de Inovação e Conhecimento (doravante UMIC) ou pelo criação da Agência para a Modernização Administrativa (doravante AMA), verifica-se também a coexistência de uma forte racionalização orgânica e de gestão por objetivos, principalmente através de dois instrumentos centrais, sendo estas o PRACE para a racionalização orgânica, e o SIADAP para avaliação de desempenho de serviços e funcionários, para além de diversos estudos e diplomas e da própria LVCR, que após a sua entrada em vigor passou a dificultar as progressões automáticas e possibilitou a redução de efetivos.

Nunes, (2008, p.16) destaca " a aproximação ao regime laboral comum; o princípio da igualdade orçamental entre serviços para a GRH; conceção coerente e harmonizada dos sistemas de avaliação dos serviços (SIADAP) e dos trabalhadores (dirigentes, funcionários, mesmo os grandes grupos como os professores, estão sujeitos a novas regras de avaliação do desempenho); desemprego nas situações de vinculação não definitiva no domínio da nomeação e valorização profissional dos trabalhadores.

Esta reforma é o reflexo de uma estratégia do Governo, que visa transformar o país num exemplo de boas práticas de gestão por objetivos, ligando assim a administração à obtenção de resultados e cumprimento de objetivos, com um modelo organizativo mais ligeiro, flexibilizável e adaptável, em resultado do esforço de descentralização, de responsabilidade e cooperação entre os diferentes organismos.

Verifica-se no entanto, fruto da situação económica do país, uma derivação ao projeto inicial, tentando o XIX Governo Constitucional redesenhar a modernização da AP como parte integrante de um processo mais amplo de consolidação das finanças públicas, na qual a GRH é integrada, passando o seu contributo pela flexibilização e simplificação das carreiras, utilizando como suporte da sua gestão a avaliação de desempenho, através da qual será reconhecido o mérito.

A reforma e modernização têm ao longo do tempo tido uma importância diversa, divergindo no tempo de forma dispare o espaço que dista entre o seu surgimento e a sua aplicação, o que nem sequer é necessário levar em conta a situação singular da AP Portuguesa, no respeitante à sua realidade (Mozzicafreddo, 1992).

Para Nolasco (2004) por forma a melhor se compreender o processo de modernização da AP Portuguesa, este deve ser dividido em três períodos, de acordo com as orientações políticas: Os Governos Constitucionais de Cavaco Silva (1986-1995), os quais definiram o seu primado, em desburocratizar e privatizar; posteriormente os de António Guterres (1995-2002), que iniciam o processo de desregulamentação, descentralização e de aproximação ao cidadão com a criação de conceitos como a loja do cidadão. Finalmente com Durão Barroso (2002-2004) que dá os primeiros passos numa reforma do emprego público orientada para a opção gestionária, com a inicialização do processo de revisão estatutária e de avaliação dos trabalhadores da AP e nomeação e remuneração dos dirigentes, ao qual deu continuidade José Sócrates, com a tomada de posse do XVII Governo Constitucional.

Apesar das diferentes perspetivas de enfrentar a reforma em curso, ela contém alguns pontos comuns, como o de estancar o crescimento da Administração, quer em número de servidores quer em valor consumido na sua manutenção. Controlando a contratação de novos trabalhadores, requalificando os já existentes e a introduzindo a avaliação de desempenho com implicações na promoção, progressão e remuneração.

É o XVII Governo Constitucional que considera a reforma dos RH como ponto fulcral da modernização da AP, introduz novas metodologias organizacionais com vista a modificar atitudes e processos de trabalho, adotando o regime de emprego público e um novo modelo de GRH, que se aproxima das necessidades dos serviços e necessária flexibilização (Lei nº 23/2004, de 22 de junho). É neste contexto que emerge o novo sistema de avaliação dos serviços, dirigentes e mais tarde dos trabalhadores da administração pública (Decreto Regulamentar nº19-A/2004, de 14 de maio) e o novo regime de vinculação, carreiras e

renumaerações, com a LVCR em 2008, os quais fundeiam a reforma do regime do emprego público.

Uma visão economicista da reforma não acarreta qualquer ónus, desde que a sua implementação proporcione a conjugação entre a reforma do modelo de gestão e a sua adaptação às condições económicas existentes. A sua execução obriga a um esforço de coerência e plena consciência, de que, deste terá de resultar um modelo alicerçado em bases que permitam a sua sustentabilidade. Neste sentido, e por exemplo no que respeita à GRH, esta poderá perfeitamente ser assente em critérios como a diferenciação pelo mérito, desde que os seus destinatários estejam ao corrente da disponibilidade económica, para que não sejam defraudadas as suas expectativas. De nada serve legislação que visa permear o mérito se não existir orçamento para a colocar em prática.

Uma opção gestonária da gestão dos vínculos, carreiras, remunerações, implica uma total transparência e a divulgação de certos instrumentos de gestão da organização que lhes digam diretamente respeito, dentro e fora da mesma, para que sejam claros os motivos que levam à escolha ou a progressão de uns em detrimento de outros, evitando assim a marginalização pelo desconhecimento.

Após a definição de linhas estratégicas, claramente orientadas por princípios gestonários e definidas como sendo fundamentais para se obter melhores serviços, mais eficácia e eficiência, foi necessário, do ponto de vista orgânico, definir as estruturas necessárias em função das necessidades. Os delatores do programa focam exatamente este ponto como o seu principal defeito, uma vez que entendem que, no que respeita a GRH, tem-se por base mais as competências instaladas quando se deveria concentrar no conjunto de competências necessárias para as estruturas a definir.

O caminho legislativo até então percorrido, tendente à definição das linhas estratégicas, inicia-se com um conjunto de 3 diplomas:

- A Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, que define e estabelece os princípios e normas a que obedece a organização da administração direta do Estado, conjuntamente com;
- A Lei n.º 10/2004, de 22 de março, que cria o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública, designado por SIADAP, o qual integra a avaliação de desempenho dos funcionários, agentes e demais trabalhadores, dos dirigentes de nível intermédio e dos serviços e organismos da administração direta do Estado e dos institutos públicos (administração indireta), a que se juntou;
- A Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004, de 21 de abril que, para além de definir as estruturas de acompanhamento da reforma e sua metodologia de trabalho, dá particular relevo ao desenvolvimento do capital humano através da definição de áreas prioritárias de formação e de atribuição de competências ao Instituto Nacional de Estatística e Centro de Estudos e Formação Autárquica (doravante INE e CEFA, respetivamente) quanto à avaliação do seu

impacto, desenhando ainda um conjunto de eixos prioritários da reforma, para além de definir concretamente a metodologia de aplicação da gestão por objetivos nos organismos públicos.

Num segundo momento prosseguem as orientações gestionárias, ainda que adotando novas formas de implementação, mas em que se evidenciam mais claramente os objetivos de redução de despesa com:

- A criação, desenvolvimento e aprovação do PRACE;
- A permanência e atualização da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro;
- A reafirmação do SIADAP com a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na AP;
- A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que aprova a LVCR;
- A Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, que aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (doravante RCTFP); e,
- A Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, que procede à alteração do estatuto do pessoal dirigente dos serviços e órgãos da administração central, local e regional do Estado

Esta reforma, iniciada há quase uma década, encontra-se agora sujeita a grande tensão entre a premência de modernização e a necessidade/obrigatoriedade de reduzir custos, encontrando-se os trabalhadores no meio de uma tempestade, em que simultaneamente são objeto e sujeito de duas realidades diferentes, mas que se pretendem complementares, sendo que a capacidade de gestão desta situação, revestir-se-á de vital importância para a obtenção do resultado pretendido.

A reforma administrativa é atualmente balizada por um conjunto de linhas estratégicas e orientações, que sobressaem do PRACE e da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, com influência direta na GRH, onde esta é apresentada como suporte à gestão de recursos (atividades centradas na gestão eficiente dos recursos complementares, mas necessários à realização das missões operacionais e de que fazem ainda parte os recursos financeiros, patrimoniais e materiais).

A GRH como área de suporte comum a todos os organismos que integram cada ministério, e a estes no seu conjunto, associada a funções de gestão organizacional e de modernização administrativa é influenciada pela necessidade de se identificar e contrariar a pulverização de serviços que, realizando processos basicamente idênticos, originem desperdício de recursos. Para tal é apresentando como solução o reforço do papel das secretarias gerais, assim como a criação de Unidades Prestadoras de Serviços Partilhados (doravante USP), vinculadas a níveis de serviço contratualizados e implementação de sistemas de informação integrados. Em relação aos RH, o PRACE propôs que as USP se iniciem em áreas eminentemente administrativas, como o processamento de salários. Surge ainda a possibilidade, totalmente inovadora, que possibilite a abertura a novas realidades como a angariação de recursos

externos, quer para tarefas administrativas de baixo valor acrescentado e grande consumo de recursos, quer para funções em que o setor privado apresenta maior maturidade.

A GRH passa assim a nortear-se, pelos princípios definidos neste Programa, como a racionalização, a flexibilização, a desburocratização e o crescente aumento da interligação horizontal e vertical, através da redução de cadeias de comando, assim como do forte recurso às Tecnologias de Informação e Computação (doravante TIC) da melhoria das qualificações de processos e funções.

O PRACE fornece as orientações gerais e especiais para a reestruturação dos ministérios, nomeadamente no que se refere à criação, fusão, transferência ou extinção de organismos, o que vem também confirmar o papel das secretarias gerais nos termos propostos pela Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, e determina que em cada Direção Geral ou Instituto só deverá existir uma subunidade orgânica com competência para a gestão de recursos, culminando com a criação de uma Estrutura de Missão para os Serviços Partilhados, no Ministério das Finanças e da Administração Pública²⁶. Esta tem como missão a prestação de serviços nos domínios da gestão de recursos financeiros, humanos, materiais e patrimoniais a serviços e organismos clientes, no âmbito daquele e de outros Ministérios, ficando vinculada a níveis de serviço contratualizados, sujeita a regras de mercado e respondendo pelos resultados obtidos.

Estas alterações, adicionadas a um conjunto de diplomas legislativos já referenciados, no que respeita a emprego público permitem alcançar o desiderato há muito pretendido, tendendo a um melhor aproveitamento dos recursos públicos, os quais se vão tornando assim mais móveis, flexíveis e adaptáveis, aproveitando com isso as suas valências, as quais vão sendo melhoradas com a contínua formação, possibilitando ainda a distinção entre a qualidade deste do ponto de vista de criação da mais-valia institucional. O seu planeamento passa a estar agregado ao desenvolvimento de mapas de pessoal, de atualização anual e plurianual (art.º 4.º da LVCR), para uma melhor gestão dos RH ao dispor de cada serviço.

²⁶ Designação atual é de "Ministério das Finanças" no qual se integra uma Secretária de Estado da Administração Pública.

Mecanismos de gestão de recursos humanos no setor público:
As implicações da austeridade.

Capítulo II

1. Fatores determinantes da crise financeira internacional (2007/....) nas Administrações Públicas

1.1 Fatores exteriores de nível global

Em meados de 2007 começa a existir uma percepção, principalmente na banca internacional, que um problema grave com o valor do imobiliário nos EUA, poderia surgir a qualquer momento, o qual se encontrava a ser transacionado a valor meramente especulativos, e que não tinham correspondência no seu valor real, pelo que, os créditos securitizados²⁷ em títulos, que estavam a ser transacionados no mercado, passaram a ser vistos como produtos que poderiam estar na realidade esvaziados de valor, vulgarmente conhecidos por produtos tóxicos.

É em consequência deste contexto que começam a surgir os primeiros sinais de dificuldade de financiamento de algumas instituições bancárias a nível mundial que tinham maior exposição a estes produtos, que vão sendo absorvidas por outras, nacionalizadas ou, em alguns casos insignificantes, entram em falência, até que a 15 de setembro de 2008. Após um fim de semana de intensas negociações que resultaram infrutíferas, surge o anúncio do pedido de insolvência do banco *“Lehman Brothers”*, um banco de investimento fortemente exposto a atividades especulativas de alto risco e que o Governo Federal dos EUA deixa cair devido ao facto de considerar que a economia Norte-Americana não conseguiria aguentar a sua nacionalização devido ao montante necessário para a sua recuperação.

Atendendo às características desta crise, poder-se-á considerá-la uma crise sistémica, pelo que, tal como aconteceu nas crises de 29 e 71, que marcaram respetivamente a mudança no sistema capitalista e da relação entre os Estados a nível global, esta marcará definitivamente a mudança de políticas financeiras e a consciencialização global de que tudo interessa a todos, pelo que todos devem participar em todas as decisões. Representará também o colapso de um sistema neoliberal, defendido acerrimamente pelos EUA, e a reformulação das suas teorias e

²⁷ “Créditos securitizados”, são créditos, normalmente de habitação, que os bancos agregam num único título e utilizam para garantir novos empréstimos que contraem junto de outras instituições. A titularização é um “processo de transformação de ativos ilíquidos em liquidez” (Silva, 2013, p. 89)

políticas macroeconómicas, o que também coloca em causa o seu poder e hegemonia a nível global.

A violência do despoletar desta crise foi tal ordem que bloqueou os dois grandes circuitos financeiros mundiais, Nova Iorque e Londres, paralisando os fluxos internacionais de crédito e de capital, os quais só foram restabelecidos após uma ação concertada da grande maioria dos Estados mundiais, que envolveu segundo o FMI, no espaço de um ano uma verba a rondar os 6,7 triliões de dólares, com diversas ações de estabilização, principalmente por parte dos EUA, Reino Unido e Zona Euro. (FMI, 2009)

No início defendeu-se que esta crise afetaria apenas um conjunto de países mais envolvidos nestas atividades e que os países emergentes até sairiam beneficiados, com uma pretensa deslocação de capitais para o seio das suas economias, no entanto, esta tese rapidamente foi desmentida, com países como México, Turquia, Ucrânia e os países bálticos e até a própria Rússia, do grupo dos maiores emergentes (Brasil, Rússia, Índia e China, doravante BRIC), a serem abalados por fortes crises cambiais e enormes perdas de atividade económica, resultando em forte queda em seu PIB.

A crise do “*subprime*” é catapultada para o contexto mundial, com a falência do banco “*Lehman Brothers*”, principalmente para uma zona Euro que não se tinha preparado para enfrentar uma situação deste tipo. Entrou-se assim num período de recessão, provocado pela falta de financiamento que fomentou uma enorme desaceleração económica. Nesse momento os EUA, optam por injetar dinheiro na economia, medida que têm repetido sempre que esta começa a demonstrar sinais de arrefecimento, não se preocupando com o crescimento da sua dívida pública e desvalorização da moeda, enquanto na zona Euro se optou pelo ajustamento da economia às condições de financiamento, o que provocou imediatamente a generalização da crise financeira.

1.2 Fatores exteriores de nível europeu

Tomada a decisão na zona Euro e afastada a solução norte-americana de emissão de moeda e aumento da dívida pública, por grande influência dos países do norte da Europa, liderados por uma Alemanha que no início do século já se tinha precavido para uma ocorrência desse tipo, começa a surgir o problema da dívida pública dos países mais endividados e que começam a encontrar nos mercados dificuldades para poderem financiar as suas dívidas, o que leva que após o problema de financiamento sentido pela Irlanda em consequência dos problemáticos investimentos do seu sistema bancário (que acabou por ser nacionalizado) no mercado imobiliário norte-americano, surge o primeiro caso grave de assistência financeira, a Grécia, à qual se seguiu cerca de um ano depois Portugal, que não encontravam condições nos mercados financeiros para refinarçar as dívidas entretanto vencidas ou a vencer, assim como condições de financiamento à sua economia deficitária. Posteriormente, não fora as medidas

adotadas pela Comissão Europeia e BCE, a esta lista já se teriam juntado pelo menos a Espanha e a Itália. Em 2012 surge ainda um último caso, Chipre, que devido à sua fraca importância e representatividade financeira e a um conjunto de características particulares que provocaram alguma preocupação mas que acabaram por não confirmar o cenário mais negativo.

1.3 A contribuição dos fatores internos

No que respeita ao caso português, após ter passado os últimos 15 anos a sustentar o seu desenvolvimento em défices cobertos por dívida pública financiada a juros baixíssimos, ou ocultados por Institutos públicos, empresas públicas, autarquias e regiões autónomas altamente endividadas, encontrava-se no momento do início da crise com um dívida pública acumulada de 68 M de Euros cerca de 60% do PIB, no entanto comete uma série de erros, que com o conhecimento de hoje se poderá afirmar terem sido fatais²⁸, começa a emitir dívida e a criar défice para, inicialmente salvar o sistema financeiro (problemas surgidos no BPP e no BPN) e posteriormente para conseguir financiar uma série de projetos públicos que iriam compensar a falta de investimento privado. Este conjunto de iniciativas teria sido adequado se em contrapartida o Governo pudesse, desvalorizar o valor da moeda, só que não têm ao seu dispor esse instrumento de política económica.

Assim, com uma dívida pública a aproximar-se dos 100% do PIB em 2011 os mercados financeiros a aumentarem os juros exigidos para adquirirem dívida pública e com a redução quase diária do seu “*rating*”, o qual nem com os diversos PEC’s não conseguem sustentar, colocam o país perto da situação de insolvência, uma vez que já não conseguiria durante muito mais tempo cumprir com as obrigações assumidas.

Apressa-se assim um pedido de auxílio financeiro para evitar o incumprimento, com um país em recessão, falências diárias, desemprego a aumentar, taxas de juro inportáveis e consequente impossibilidade de financiar o défice e refinarciar os empréstimos vencidos a taxas aceitáveis.

Após esta situação, Portugal entra num tempo em que perde a sua autonomia financeira e por conseguinte a sua autonomia política fica limitada a um documento subscrito pelos partidos políticos do arco do poder, documento esse que descreve um conjunto de objetivos e algumas medidas concretas, deixando o ónus das políticas necessárias a cargo do Governo.

Esta situação tem feito com que a reforma em curso na AP esteja a ser empurrada, para muitos, atropelada, pelos fatores económico-financeiros, aparecendo muitas vezes um conjunto de medidas, que começam por ser apresentadas na sua vertente económica e alteradas por

²⁸ Apesar disso, existem alguns economistas que afirmam que de qualquer das formas a situação seria inevitável e apenas iria ocorrer num tempo diferente.

mais do que uma vez como a mesma justificação, quando deveriam ser apresentadas na sua vertente reformista, para que fosse entendida e melhor aceite pelos seus destinatários cada vez mais castigados pela situação atual.

1.4 A indefinição

Situação exemplificativa desta realidade, diz respeito ao recrutamento/diminuição de efetivos, que começou por ser apresentada a relação de entrada de um funcionário por cada dois que saíssem ou se aposentassem, passando de seguida para a relação de um para três, seguindo-se a de um para cada cinco e terminado com a proibição de recrutamento, excetuando situações devidamente fundamentadas e autorizadas pelo Ministro das Finanças. (OE, 2013). Ora, tudo isto ocorre em menos de um ano, e se no âmbito da reforma do modelo de gestão a primeira medida até poderia ser vista numa perspetiva reformadora, e de aproveitamento e reorganização dos recursos existente, que poderiam ser melhor aproveitados e rentabilizados associados as novas TIC, o avolumar e sobrepor de medidas que culmina com a proibição leva à certeza da sobreposição da vertente económica em detrimento da reforma em curso. Obviamente que o presente exemplo não constitui em si a imagem de todo o processo, no entanto existe cada vez mais a convicção que, ponderados sobre uma mesma balança, os fatores que para a tomada de uma decisão que influa na reforma do modelo de gestão e na perspetiva económico-financeira, será cada vez mais difícil, que a mesma recaia sobre a esfera da corrente reformista.

Como se poderá analisar sobre a concretização das principais medidas de estabilização financeira, dentre as quais e logo à cabeça o primeiro PEC “intra-crise” dá logo o mote, com o congelamento dos salários, colocando imediatamente em causa a parte da reforma que se encontrava em curso no respeitante a remunerações (onde se pretendia incorporar critérios relativos ao desempenho), que sofre um novo golpe menos de um ano depois com o PEC III que proíbe qualquer variação salarial, mesmo no caso de mudança de função ou carreira.

Por outro lado perante uma situação em que se vem agravando a necessidade do Estado obter receita, em consequência da diminuição da arrecadação desta e dificuldade em reduzir despesa, o que tem levado a “um enorme aumento de impostos” (Vitor Gaspar - Ministro de Estado e das Finanças até julho de 2013 (Gaspar, 2012)), para que a receita se mantenha (cerca de 60ME)²⁹, esta situação, agregada à diminuição do poder de compra dos cidadãos e as dificuldades de financiamento atuais, têm conduzido muitas empresas à falência, levando ao aumento do desemprego (com o consequente acréscimo de despesa social) o que leva a que no país se assista a uma nova onda de emigração³⁰ principalmente entre os seus cidadãos mais jovens (faltando ainda dados para se aferir se tal como os seus avós e pais vão colocar

²⁹ INE, PORDATA, www.pordata.pt, última atualização: 2011-12-23, consultado em 2013-02-26

³⁰ Desde o início do programa de ajustamento, emigraram cerca de 200 000 Portugueses, segundo dados do BP, em www.bp.pt, consultado em 2013-09-23.

as suas economias no seu país ou sendo esta uma geração mais qualificada e voltada para o mundo perderá mais facilmente as suas raízes, perdendo-se a geração mais qualificada e onde o país investiu largos anos na sua educação e formação).

Tudo isto, agregado a uma mudança de paradigma cultural que leva a que ocorram cada vez menos nascimentos (o que em abono da verdade já se vinha a verificar antes, mas que desde o início da crise se assiste ao acentuar da queda) leva a repensar que se poderá ter de refletir e reorganizar o modelo de gestão de recursos humanos públicos por forma a poder evitar um novo choque dentro de anos causado por um decréscimo acentuado dos cidadãos destinatários.

Poder-se-á assim identificar e analisar os setores que mais contribuem para os gastos públicos:

– Segurança Social: Este é visto como o problema central, encontrando-se em constante reformulação, mais por questões ideológicas³¹ que por questões de sustentabilidade. Salvo honrosas exceções, quem passa pelo poder pouco têm contribuído para a resolução dos problemas. Nesta matéria existem poucos consensos, os quais se encontram apenas em assuntos como o RSI, que representa a mais pequena fatia do orçamento da SS, o qual não poderá deixar de ser controlado e a quem dele beneficiar cumprir o deve retribuir a sociedade dentro das suas possibilidades e condições, assim como no subsídio de desemprego, que é aceite unanimemente que quem contribui para o bem geral deve beneficiar de alguma forma desse mesmo bem, no caso de se encontrar numa fase da sua vida em dificuldades, até como forma de se garantir alguma segurança que permita uma transição para uma nova situação de contribuinte ativo.

O montante de maior relevo no orçamento da segurança social encontra-se agregado ao pagamento de pensões, para as quais têm vindo a ser definidas regras muito importantes, como fator de sustentabilidade, que surge pela primeira vez na Lei de Bases do Sistema da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro), que agrega ao cálculo da pensão um multiplicador que varia em sentido contrário ao da esperança média de vida. Coloca-se ainda a possibilidade de limitar as quotizações a um teto máximo e a possibilidade de gestão de cada um no excedente dessa quantia que poderá ser uma boa medida se acompanhada da necessária sustentabilidade de um sistema que tem por base o princípio retributivo em que os atuais trabalhadores descontam para pagar as pensões atuais.

– Educação: Este é um dos setores que mais tem sido sujeito à redução de custos, mas para o qual ainda não parece existir uma política clara, principalmente na definição entre o investimento que o Estado tem feito a nível de estruturas e a política de redução de unidades e assim como em matéria de parcerias com entidades privadas, no entanto salienta-se ao nível

³¹ Os partidos políticos do “arco do poder” têm diferentes ideias sobre esta problemática.

da GRH alguma definição através da criação de centros escolares e rentabilização e partilha de recursos nomeadamente administrativos.

– Saúde: Esta é uma área de grande importância orçamental, onde é aplicada uma das maiores dotações financeiras, atingindo em 2012 recebeu uma dotação orçamental de 6,3% do PIB³². A saúde tem vindo a ser tratada de uma forma idêntica à educação, com a criação de centros hospitalares e rentabilização e partilha de recursos, que adicionado a uma nova política para o medicamento que se tem focalizado nas margens das farmacêuticas.

Numa altura em que, devido a dificuldades económicas, o Estado terá de deixar de garantir o ensino para todos (para além do ensino obrigatório), começa-se a colocar em termos de saúde o mesmo paradigma da falência de um sistema que garante todo a assistência a todos a que a ela recorram. Recentemente colocou-se a questão de que se será sustentável e razoável gastar quantias avultadas em tratamentos que proporcionam aos doentes um acréscimo de esperança de vida de poucas semanas. Qual será o limite? “Em vários países, incluindo Portugal, a avaliação económica de medicamentos é um dos requisitos para a tomada de decisão quanto a comparticipação dos novos fármacos (Silva et al, 1998). Uma das técnicas de avaliação económica de medicamentos utilizada é a avaliação de custo-utilidade” (Catarino, 2010, p. 14).

– Defesa e Administração Interna: Estas são áreas que normalmente beneficiam com os ciclos negativos, uma vez que é nessas alturas, que apesar de sofrerem como todos os outros, a sua contribuição é geralmente aligeirada com a atribuição de alguns benefícios em resultado do interesse do Estado em manter alguma tranquilidade em momentos de grande descontentamento e possível conflitualidade social. Destes setores exige-se que sejam o garante da democracia e das suas instituições, pelo que se pretende que estas se mantenham afastadas das vozes discordantes. Em momentos de prosperidade económica esses benefícios são geralmente atenuados uma vez que a sociedade está mais disponível para ver reduzido aquilo que consideram serem algumas garantias exageradas de que dispõe as organizações e profissionais destes setores. “O vasto espaço marítimo e aéreo de Portugal, onde confluem importantes rotas internacionais, se é grande em tempos de paz, torna-se vital em situações de crise ou de conflito.” (Ferreira, 2013, p. 14) Relativamente à segurança interna Severiano Teixeira dizia «a Segurança é uma questão de Estado, mas, mais do que isso, é um Bem Público. Sem Segurança não há desenvolvimento económico. Sem Segurança não há Democracia.» (Silva N. M., 2010, p. 1)

A surge com o principal ponto influenciador desta reforma na AP a falta de financiamento, a qual desencadeou uma serie de outros fatores consonantes com a reorganização e emagrecimento do emprego público, como reduções, extinções, fusões e privatizações.

³² 8.344,3 Milhões de euros OE2012. Fonte: INE-BP, DGO/MF, PORDATA, www.pordata.pt, última atualização: 2011-12-23, consultado em 2013-02-26

2. O impacto das medidas de austeridade nos modelos de emprego público

“A sociedade convive atualmente com uma realidade de descrédito em relação às suas instituições públicas” (Júnior & Oliveira, 2009), o sentimento mais comum é o de total descrédito nos trabalhadores da AP, estes são vistos como estando cada vez menos motivados (Wright & Davis, 2003). Estes últimos autores concluíram que a causa para essa desmotivação prende-se essencialmente com o facto dos organismos públicos terem missões que na sua maioria conduzem a necessidades mais desinteressantes.

As medidas de austeridade tendem a exponenciar toda esta realidade. A predisposição e motivação para agir na prossecução de um determinado objetivo, comporta que a montante se encontre um determinado incentivo. Os planos de RH desenvolvem um papel crucial na satisfação no trabalho reduzindo a insatisfação e/ou os níveis de *stress* (Wright & Davis, 2003). Apesar dos esforços de implementação de programas de reforma da AP, raramente os programas eleitorais fizeram referência a tal necessidade, com exceção dos primeiros anos a seguir a 1974, durante quais o sistema democrático se encontrava em implementação, onde essas referências tendiam obvia e normalmente a um crescimento de funções até aí inexistentes, das quais advinham os respetivos e necessários trabalhadores que foram contribuindo para o acréscimo anual do seu número e custo total.

De forma tímida, aparece em 1991 no programa eleitoral e de Governo do último executivo chefiado por Cavaco Silva, a referência à necessidade de introdução do modelo gestor na AP.

Ao longo destes anos, foi crescendo e tornando-se cada vez mais visível a incorporação da NPM pela AP portuguesa com a introdução de medidas que visaram a gestão orientada para os resultados. No entanto, a prática demonstrou que a introdução do modelo gestor, apesar da sua forte iniciativa reformadora, colidiu a maioria das vezes com uma espécie de muro protetor que se criou mentalmente ao longo dos anos, fazendo com que a utilização destes instrumentos não se tornasse uma prática generalizada. Araújo,(2002) afirma que o sucesso desta reforma foi condicionado por resistências à mudança, impreparação e desconhecimento.

Se alguma virtude poderá ser apontada aos problemas que surgiram num país com a crise que ainda hoje se vive, em relação aos modelos de emprego público, será o derrube do muro. Falta-lhe “apenas” saber onde foram parar as pedras. Senão veja-se, Portugal vinha há anos a tentar introduzir, um conjunto de reformas que tenderiam a dotar a sua administração de um novo modelo de gestão. Já em 2003 a OCDE vê no seu relatório anual fazer referência ao facto em Portugal estar em crescimento a influência da NPM, a qual promove a redução da despesa, referindo no entanto o atraso dessas reformas, já tinham sido efetuadas na grande maioria dos seus países membros com acrescentos de eficiência e qualidade, alertando, entre

outras, para a necessidade de ser promovida a concorrência entre os prestadores de serviços públicos e privados.

É neste altura em que se inicia a reestruturação dos RH na AP, para sobre a qual os partidos políticos na oposição e as estruturas sindicais levantaram de imediato questões relativas a legitimidade política, direitos adquiridos no respeitante a segurança jurídica do emprego e estatuto dos trabalhadores em funções públicas.

Para Araújo (2002), as reformas possuíram um único objetivo, que consistia na modificação do modelo na AP portuguesa, alterando o seu modelo burocrático (Weberiano), pouco flexível e que contava demasiadas garantias. Para o autor o impulso legislativo centrava-se acima de tudo na modificação do sistema de carreiras, retributivo e de recrutamento, promoção e mobilidade dos funcionários e pessoal dirigente. No entanto, por falta de consenso político e por fragilidade de quem exercia o poder, resultou que fosse progredindo muito lentamente, o que impediu a almejada modernização.

2.1 Premiar o desempenho

A avaliação do desempenho individual introduzida na AP com o objetivo de aumentar a eficiência e valorizar o mérito de desempenho dos seus trabalhadores, apresentada como instrumento de identificação e valorização da coerência dos objetivos estratégicos da organização e individuais do trabalhador, e no limite compensar com ascensão na carreira e na remuneração, não deixa de ser encarada atualmente, com todas estas limitações orçamentais, como justificativa de controlo da despesa com pessoal. Desde 2005, segundo dados da OCDE, já praticamente todas as administrações públicas centrais se encontravam submetidas a sistemas de avaliação do desempenho, e dois terços destes utilizavam-na na diferenciação remuneratória no denominado sistema de remuneração sobre desempenho (performance-related pay) (OCDE, 2009). Segundo esta, foi o NPM que promoveu ativamente a gestão e a avaliação do desempenho, perspetivando a definição e medição dos indicadores de objetivos e de resultados como instrumentos essenciais para o Governo e o Estado (OCDE, 1993, 1997).

A avaliação do desempenho em abono da verdade tem uma presença obrigatória no conjunto de reformas políticas dirigidas ao pessoal da administração, não descurando a necessária compreensão e aceitação de qualquer reforma diante dos comportamentos e desempenhos dos trabalhadores (Maddock, 2002, em Madureira & Rodrigues, 2006)

Se é verdade que a introdução de um sistema de avaliação do desempenho suportado em critérios de gestão por objetivos exprime uma enorme “mudança na cultura organizacional na AP portuguesa” (Madureira & Rodrigues, 2006, p. 4) sustentado numa matriz gestionária, deve ser destacado o esforço no reforço da responsabilização dos seus dirigentes, na gestão e na avaliação, não descurando o controlo do Governo, em última instância, através da

indispensável política orçamental, uma vez que um qualquer acréscimo de despesa estará sempre subjacente há existência e afetação de verba orçamental, primeiramente do OE e depois do próprio serviço, a qual acontecerá sempre por decisão do dirigente máximo.

2.2 A implicação das mudanças na forma de vinculação

A relação laboral na AP, com a LVCR modifica-se do ponto de vista jurídico, uma vez que o exercício de funções públicas, abandonou a sua anterior realidade estatutária, isto porque o regime de vinculação de todo o trabalhador passou por regra a ser o contrato de trabalho em funções públicas. O resultado imediato desta alteração é ainda uma incógnita, no entanto numa primeira análise parece apontar para uma maior flexibilização da anterior estaticidade e elevada inamobilidade estatutária do trabalhador.

Aquela alteração, no entanto, poderá ser o ponto de partida para o afastamento da antiga máxima de que “quando um homem assume uma função pública, deve considerar-se propriedade do público.” (Thomas Jefferson – Antigo Presidente dos EUA) (Citador, 2000)

Obviamente que acarreta alguns riscos para Estado, como perder a sua identidade e transformar-se em mais uma organização como todas as outras, em que os seus trabalhadores valorizem mais os seus interesses individuais em detrimento do interesse público. A fidelização profissional pode ser entendida como necessária, mais às especificidades do serviço, do que à sua harmonia com as orientações políticas, democráticas, cívicas, podendo abalar a confiança e a coesão sociais, raízes basilares do “exercício ativo da cidadania” (Corte-Real, 2005, p. 34).

Não sendo consequência direta de tal mudança, no limite poder-se-á enfrentar o risco de uma transformação da cultura profissional do serviço público, mormente no domínio da responsabilização democrática, contratual, em que o trabalhador no âmbito do seu contrato social e como espelho da organização, estaria a ser objeto de escrutínio do cidadão e ao qual apresentaria os resultados das atividades desenvolvidas.

Além do “serviço público” pode estar em causa o “contrato social³³”, na vertente do “contrato psicológico”, conceito construído sobre os trabalhos de Argyris e Schein nos anos 60 do século XX, em que se debruçaram sobre a conceção subjetiva e dinâmicas de convicções, atitudes e comportamentos recíprocos e implícitos entre o empregador/gestor – trabalhador/gerido, por consequência das alterações no seio da organização/setor com impacto na atuação e perceção profissional e pessoal (Emery, 2003, p. 80).

Constitui assim um risco a instalação de um pensamento social que possa conduzir a um quadro legislativo que conduza a uma espécie de “privatização” ou “laboralização” do conceito

³³ “O *Contrato Social* inicia-se com uma exposição muito clara do modo como Rousseau pretende relacionar elementos ideais e reais, morais e psicológicos. Considera “os homens tal como são” e “as leis com deveriam ser” e relaciona o que permite o direito com o que prescreve o interesse; as questões da justiça e do direito devem unir-se às exigências do interesse e da utilidade” (Ribeiro, 2007, p. 55).

de emprego público, fora do contexto da sua evolução, necessária e indispensável, que faça perder o seu suporte burocrático, que ainda constitui o seu pilar central e fundamental.

Portugal está neste aspeto num momento importante, em que existe uma conceção politico-ideológica de políticas de gestão e emprego público norteadas não somente para a absorção de conceitos privatísticos pela função pública, como solução para certos problemas atuais do Estado, de que são exemplo, a redução da despesa pública, flexibilidade e racionalidade dos seus recursos e a eficiência, eficácia e qualidade da gestão pública.

Neste momento verifica-se que tal desiderato se norteia em três linhas orientadoras:

- Aplicação ao setor público de modelos e técnicas oriundas do setor privado;
- A mudança do paradigma instalado na administração pública, que almejava como a concretização de uma necessidade jurídica, alterada fundamentalmente com o objetivo da obtenção de um resultado pelo mínimo custo, sem prejuízo da essência administrativa; e,
- Enquadramento das organizações e ações públicas numa ótica jurídico-privada.

Poder-se-á afirmar que as tendências são significativas, existindo claramente um fenómeno que concerta um conjunto de opções políticas, que convergem numa espécie de “managerialização” da AP, para o qual concorre a massificação e generalização do contrato como regime de vinculação preferencial, tornando residual o regime de nomeação e tudo o que a ele está subjacente.

A presente reforma, caso não perca o rumo, poderá conseguir alcançar um modelo híbrido, que conjugue um conjunto de novas realidades, com o anterior regime flexibilizado. No fundo uma espécie de bipolarização com tamanhos e forças contrárias, em que ganham influência e preponderância as regras de mercado, mas mantêm-se para um conjunto reduzido de funções, que por serem consideradas essencialmente soberanas, se lhes aplica os princípios da administração burocrática, numa espécie de válvula de segurança para que se mantenha a identidade do Estado.

Nesta linha importa salientar o esforço legislativo que tem vindo a efetuar-se no sentido da descentralização, atribuindo aos dirigentes máximos e gestores orçamentais dos serviços, nos domínios do emprego público e na gestão e avaliação do desempenho, maiores competências, autonomia e responsabilidades, aumentando assim a sua influência na gestão, na concretização dos objetivos e estratégias politicamente definidos, vêm como no que respeita a GRH, influenciando de sobremaneira as modificações de posicionamentos remuneratórios, para além da sua intervenção em tudo o que respeita ao recrutamento e à cessação dos respetivos vínculos.

Este processo, que devido às circunstâncias, se espera breve, eficiente, numa perspetiva de interesse nacional e de todos os envolvidos poder-se-á afirmar, que pela evolução atual, o mesmo passará indubitavelmente pela obtenção de três desideratos:

- Estabilização económico-financeira do sistema;
- Híbridação (flexibilização e bipolarização) na gestão do emprego público em função da sua atividade; e,
- Aumento da autonomia gestonária dos dirigentes máximos e gestores orçamentais dos serviços.

Objetivos que se esperam ser possível alcançar, se orientados como um corpo uniforme, que visa produzir um resultado consistente e compatível com a almejada modernização da AP portuguesa na sua globalidade, germinando assim um modelo gestonário, aplicável e adaptado à sua realidade.

2.3 Austeridade “versus” incentivos

O OE de 2013 prevê o fim dos prémios de desempenho para os dirigentes do Estado, o que por si só parece um retrocesso uma vez que deixa de diferenciar a qualidade da sua gestão, podendo provocar um regresso a uma tipo de gestão em que o cumprimento do objetivo imposto se limita a mero brio profissional, o que a prazo provocará a saída dos melhores e a acomodação dos mais fracos.

Portugal necessita de acelerar o seu processo de reforma, mais que não seja pela situação de crise financeira que vive, ao que acresce o facto da maioria dos países da OCDE já terem implementado um novo modelo (NPS) estruturado e adaptado por forma a fazer refletir as suas realidades nacionais.

No país, após o início da crise, e principalmente por questões eleitoralistas, são tomadas um conjunto de decisões que pretendiam evitar as medidas que, com o conhecimento atual, se tornavam necessárias, mas para as quais os seus cidadãos não se encontram mentalmente preparados. Começou por se cobrir a falta de investimento privado, com investimento público, o que no entanto se tornou insustentável a partir do momento em que a forma de financiamento, dívida pública, começou a ser de difícil financiamento nos mercados internacionais terminando com a possibilidade de financiamento e com a assistência financeira internacional.

É este pedido de assistência e com as obrigações entretanto assumidas, que faz com que o país reassuma definitivamente como prioritárias um conjunto de reformas com vista à sua modernização e que possibilitem que a situação atual não se volte a repetir. Entre elas, consta a reforma entretanto iniciada na AP, que é então acelerada e agregada a um conjunto de metas económico-financeiras, que se resumem à diminuição do peso que o Estado tem na sociedade e à mudança da sua posição e influência na economia nacional.

Em relação aos RH, estabeleceram-se um conjunto de metas, como a que consta do memorando de entendimento (Portugal, 2011), onde se definiu a redução dos RH em de 2%

por ano (19 mil em 2011 e cerca de 21 mil até em 2012), ou a diminuição do número de dirigentes da Administração Pública que em 2012 em pelo menos 15%³⁴, estabelecida pelo Governo.

Estes objetivos foram sendo alcançados e até ultrapassados. A própria Comissão Europeia no seu relatório ao programa de ajustamento português, relativo à sua sexta avaliação, faz referência, por exemplo, no que respeita à redução de pessoal, a que Portugal está a progredir mais rapidamente do que o esperado. No entanto uma grande parte desta redução tem sido efetivada à custa da passagem à aposentação o que tem subcarregado o orçamento da segurança social pelo que têm surgido algumas medidas como a da passagem da idade da reforma para os trabalhadores da AP para os 65 anos a partir de janeiro de 2013 (OE, 2013), que passará para os 66 anos em 2014.

O corte previsto no valor das licenças extraordinárias pagas aos trabalhadores que saíram do Estado para trabalhar no privado, em 50%, limitando o valor a suportar pelo erário público a 838,4 euros, valor que será o mesmo no processo de requalificação no final do primeiro ano (República, 2013).

Começa a surgir o sentimento de que a aplicação das medidas políticas que visam a austeridade não estão a acelerar o processo como um todo, mas sim a destruí-lo como um todo. Nunes,(2012, p.1) diz que “As políticas públicas que conhecemos, hoje, não passam de um conjunto de situações muito dissemelhantes que geram um sentimento crescente da indisciplina da política orçamental e da ineficácia dos instrumentos e instituições que tinham por objetivo controlá-la”. Acrescenta ainda Nunes,(2012, p.1) “Partilho a ideia de que não se trata, apenas, de ter mais ou menos Estado mas, isso sim, de se construir sobre as reformas macroeconómicas para gerar um Estado mais eficaz. É neste sentido que estou em desacordo com a violenta interrupção que o atual Governo fez, e continua a fazer, às reformas da Administração Pública e do Estado, iniciadas em 2004, pelo Governo Socialista.”

³⁴ INE, PORDATA, www.pordata.pt, última atualização: 2011-12-23, consultado em 2013-02-27.

3. Identificação das medidas arroladas aos modelos de emprego

A reforma do emprego público e da avaliação do desempenho estreia-se e começa a ganhar corpo, com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de junho, que define as linhas orientadoras da reforma na génese deste diploma está o modelo gestor. A marca gestora das diretrizes da reforma, é não só hegemónica como abrangente no seu impulso legislativo e modificador.

O XVII Governo Constitucional desenvolveu três grandes áreas de reforma no domínio da administração pública:

- Nova estruturação da administração central evitando mais uma reestruturação e pensando-a como um todo, o PRACE;
- Revisão do sistema de gestão e avaliação do desempenho dos serviços e trabalhadores da administração, o SIADAP; e,
- Novo regime de emprego público, a LVCR.

Verifica-se que na base da argumentação que coloca esta reforma em movimento, encontram-se razões principalmente ao nível das exigências de eficiência, qualidade, sustentabilidade, globalização, promoção e recompensa do bom desempenho, todas elas contributivas para uma “boa gestão e racionalização dos recursos públicos” (Ministros, 2006, p. 1), numa clara aproximação a princípios de gestão privada ou privatísticos.

Em consequência de uma agenda partidário-governamental, auto intitulada como reformista, promovida pelo programa do XVII Governo Constitucional, e de um diagnóstico institucional realizado, aliados a um estudo comparativo com nove países europeus, promovido pela Direção Geral da Administração e do Emprego, resultou a LVCR, que veio estabelecer aquilo a que o legislador tituló como “regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas”, constituindo-se como a lei fundamental do emprego público, no seu sentido estatutário, organizacional e de relação jurídica entre as partes.

A vinculação é o modo geral de configuração de uma relação jurídica de emprego (público ou privado) entre a administração/empregador e o trabalhador, ou dirigente, ou prestador de serviços (por pessoa singular ou coletiva). O instrumento jurídico por excelência da vinculação (subordinada) pública é o contrato de trabalho para funções públicas, optando-se quase exclusivamente por uma de duas vias: contrato individual de trabalho por tempo indeterminado ou contrato a termo resolutivo (certo ou incerto) sendo a primeira via, a modalidade-regra para toda a AP. A vinculação contratual encontra-se ainda conjecturada de forma mais residual, para a constituição pelos instrumentos da nomeação ou da comissão de serviço, nos termos dos art.ºs 9.º, 10.º e 20.º, LVCR). Por fim surge a possibilidade de contratação de prestação de

serviços, nas modalidades de tarefa ou avença, integrada nos regimes de vinculação, mas não nas modalidades da relação jurídica de emprego público (Capítulos. I e II, dos LVCR). Aqui se efetua a distinção entre trabalhadores que exercem funções públicas e trabalhadores da AP, estatutos dissemelhantes, pois a situação jurídica dos últimos vai mais além da dos primeiros. De assinalar que os LVCR podem abranger os não “funcionários públicos” (sentido lato e atual), caso dos trabalhadores de entidades privadas, por via da cedência de interesse público (art.º 58.º, LVCR).

A alteração da modalidade-regra no âmbito do regime geral de vinculação pública na AP, forçando a transição obrigatória da maioria dos trabalhadores anteriormente vinculados por nomeação definitiva para o regime de contrato por tempo indeterminado, que no entanto mantiveram algumas garantias, plasmadas nos art.ºs 88.º, 114.º e 109.º, da LVCR, assegurando-lhes assim efeitos retrospectivos, modificam, assim o panorama vinculativo de grande parte do funcionalismo público nacional. Esta transfiguração verificou-se também através de um regime de transição para as novas modalidades da relação jurídica de emprego público.

A Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, que aprovou o regime do Contrato de trabalho em funções Públicas, veio regular a LVCR, que entrava em vigor no dia 1 de janeiro de 2009. Nela se incrementam e ajustam as relações jurídicas de emprego público nas modalidades contratuais previstas na LVCR, contendo ainda as disposições aplicáveis à modalidade de nomeação (art.º 8.º da LVCR).

No diploma é manifesta a influência e o decalque do regime geral laboral à altura aplicável no privado, plasmada quer pela retórica política do Prof. Fernando Teixeira dos Santos (Ministro de Estado e das Finanças na época), quer pela harmonia integral de disciplinas normativas, como nas matérias dos direitos da personalidade, da parentalidade e da proteção social, apesar das poucas remissões para o regime do Código do Trabalho e complementar legislação especial. No entanto o CT e o respetivo regulamento aplicam-se, de formas diferentes, à RCTFP como a segunda principal fonte de direito nesta matéria (n.º 2 do art.º 5.º, do RCTFP), sendo a primeira a “lei escolhida pelas partes (n.º 1, do mesmo art.º e diploma)

Existindo a discussão sobre a definição da natureza jurídica do vínculo contratual (se um contrato administrativo ou um contrato de trabalho especial) (Antunes, 2010) o próprio diploma define a sua natureza administrativa expressa (art.º 3.º, n.º 2, LVCR), a qual se manteve omissa durante parte do processo legislativo diploma. No entanto a incorporação do qualificativo não aligeira os equívocos, uma vez que muitas dúvidas se podem suscitar nos domínios do posicionamento da entidade empregadora pública (Estado ou organização) como partes contratantes, assim como da capacidade e liberdade efetiva de um trabalhador se candidatar a outros concursos públicos da AP, para além das matérias relativas à mobilidade interna, bem como sobre as incertezas profundas quanto à jurisdição competente para a dirimir litígios. Facto é que estas dúvidas estão longe de se encontrarem esclarecidas, o que em si

demonstra a dupla faceta deste diploma na prestativa do processo de reforma do emprego público.

O caso inicialmente levantado, que em abono da verdade se repercute nos restantes é em si elucidativo quanto à problemática: o RCTFP é celebrado por uma entidade empregadora pública sem personalidade jurídica, todavia atua em representação do Estado (subordinação ao interesse público), constituindo-se uma relação jurídica de natureza administrativa (art.º 9.º, LVCR). Nesta relação entre o Estado e a entidade empregadora pública afastada do domínio público, vulgarmente encontrada nos sistemas de emprego privado, o que pode embocar nalgumas dúvidas sobre a amplitude da expressa natureza administrativa do vínculo contratual estabelecido entre o funcionário e a segunda.

Este novo paradigma aparenta diminuir a estabilidade e continuidade do vínculo e da função público-laboral, no limite provoca a “suspensão” do vínculo por parte da administração como é o caso dos trabalhadores colocados na mobilidade especial com o limite de um ano, passado o qual, se ainda nela subsistir, o trabalhador será objeto de redução substância da sua remuneração (art.º 33, n.º 5, dos LVCR) e (art.º 18, n.º 2 da Lei n.º 80/2013 de 28 de novembro), entre outras, como o despedimento coletivo ou por inadaptação, para além das respeitantes ao Estatuto Disciplinar (que transitam do regime anterior) como o despedimento facto imputável ao trabalhador através da aplicação, medidas estas plasmadas nos art.ºs 32.º, n.º 1, al. b) e 33º, n.ºs 3 e 9, al. b), da LVCR, e art.ºs 260º, nºs 1 e 2, e 261º, n.ºs 1 e 2, do RCTFP. Acrescem ainda as situações, com diferentes designações, como caducidade por impossibilidade superveniente, absoluta e definitiva de o serviço receber o trabalho ou o trabalhador prestar trabalho (art.ºs 251.º, al. b) e 232.º, n.º 3 do RCTFP, por extinção do órgão ou serviço a que o trabalhador pertence, aplicável também aos contratos por tempo indeterminado e aos submetidos no âmbito do CT (art.º 346.º do RCTFP).

No que concerne às carreiras, o legislador optou por não definir o seu conceito, distinguindo-as apenas quanto à sua forma, a qual se pode traduzir na modalidade de nomeação ou de contrato de trabalho por tempo indeterminado (art.º 40.º, LVCR). Esta nova realidade aparece como solucionadora da multiplicidade de categorias na função pública, agregando carreiras análogas e permitindo a flexibilidade na mudança entre carreiras; terminando ainda com paradigma existente relativo às progressões automáticas na carreira.

As carreiras diminuíram em número e estruturam-se em uni ou multi categoriais, no entanto sempre as primeiras como regra (art.º 42, n.º 4 da LVCR). As categorias não se encontram definidas por lei, no entanto podem de certo modo, no âmbito do posto de trabalho ser determinadas, uma vez que aglutinam um conjunto alargado de funções-tarefas identificadas com uma categoria, que não coloque em causa a sua estrutura hierarquizada, isto é, nas categorias, apesar de continuarem a diferenciar-se pelas funções, coloca-se um ponto final na tradicional sobreposição das mesmas, e na evolução automática, afastando também a noção típica dos sistemas de carreira existente, quer pelo anteriormente referido, assim como pela

criação da possibilidade de se aceder a uma categoria pelo topo da carreira, independentemente da modalidade de vinculação.

No respeitante às remunerações, apesar do título escolhido para identificar o diploma sugerir outra possibilidade, na realidade não estabelece os valores a auferir por cada funcionário ou agente por si abrangidos, no entanto procura simplificar, uniformizar e acima de tudo possibilitar uma maior transparência e equidade nas grelhas salariais (o que no fundo é a sua “*rácio legis*”). As regalias sociais, que não tendo sido completamente eliminadas, foram substancialmente reduzidas, com vista à sua equiparação ao existente no regime do setor privado. O novo sistema retributivo passa a ser constituído por três elementos: remuneração-base, suplementos remuneratórios e prémios de desempenho (art.º 67.º da LVCR), este último é uma novidade e que ainda se encontra pouco implementada, devido à crise financeira, entre outros fatores.

Com a LVCR surge uma tabela remuneratória única para os servidores da AP, com algumas exceções (como as magistraturas), constituída por uma escala salarial com diversos níveis remuneratórios, na qual as posições remuneratórias de cada uma das carreiras são individualmente enquadradas. A grande inovação consiste na preponderância atribuída à avaliação de desempenho em desfavor da antiguidade da progressão de nível remuneratório. Com essa tabela pretendeu, também, o poder político melhorar “os mecanismos de GRH e as capacidades orçamentais do Estado, contribuindo para a impossibilidade de controlo da evolução da despesa com pessoal e para os desequilíbrios das finanças públicas” (p.2 da Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 152/X, da qual emergiu a LVCR).

O SIADAP constitui um instrumento jurídico reformista do executivo, no âmbito da gestão e avaliação do desempenho, tendo mantido grande parte da filosofia gestionária e da matriz por objetivos desde a sua criação, apesar do acrescento “gestionário” do significado do acrónimo (de “sistema integrado de avaliação do desempenho na administração pública”, ter-se alterado para “sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública”); modificação que fortifica, essa filosofia e matriz, assumidamente como orientadoras pelo membro do Governo responsável por essa reforma.

A tradicional “administração dos meios” deu lugar à “administração dos resultados”. De uma “lógica de conformidade” passa-se para uma “lógica de economia, eficácia e eficiência”. “Na administração desenvolveram-se princípios e práticas de “gestão por objetivos” e a avaliação passou a ser uma das suas fases, baseada nos resultados obtidos”(Figueiredo, 2010, p. 103).

O SIADAP, na sua atual versão surge com um conjunto de inovações, e preocupações acrescidas, mormente a integração no ciclo de GRH replicando a missão da organização aos objetivos individuais do funcionário, aclarando assim a falta de rigor, transparência e diferenciação do mérito na avaliação, através da flexibilização da operacionalização do sistema, e da responsabilização dos dirigentes pelos desempenhos negativos, assim como

pela implementação do SIADAP, a nível disciplinar. Sendo-lhes exigidos conhecimentos das melhores práticas de gestão e dos seus componentes primordiais, obrigando-os a um planeamento rigoroso, à definição objetiva de indicadores de desempenho, eficiência, eficácia e qualidade. A avaliação de desempenho dos trabalhadores passa a ser feita de dois em dois anos e a dos dirigentes terá a duração da comissão de serviço (de três em três ou de cinco em cinco anos, consoante os casos) (OE2013).

Todo este processo sofreu uma aceleração com Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (doravante PREMAC), que surge no programa do XIX Governo Constitucional refere no seu programa (2011) no seguimento do pedido formal de ajuda externa à CE/BCE/FMI (também designados pela expressão popularizada “Troika”).

Esta realidade impôs um complexo conjunto de medidas rigorosas do ponto de vista social e político que serão regularmente fiscalizadas pelas citadas entidades e terão de ser implementadas de modo minucioso, para que o país recupere a credibilidade externa e prossiga um caminho que se pretende de crescimento.

Aquele pedido de auxílio externo, segundo o próprio programa de Governo, é o principal ponto de partida para o reequilíbrio das finanças públicas portuguesas e da própria AP, afirmando que “o Estado tem vivido visivelmente acima das suas possibilidades”, comportando um peso e dimensão não suportáveis pelos seus níveis económicos, tendo deixado de ser competitivo e agravado o seu endividamento externo o qual atingiu níveis insustentáveis, degradando a imagem internacional, claudicando nos objetivos a que se tinha proposto, perdendo com isso a confiança dos mercados.

O Programa do XIX Governo Constitucional de 2011 projeta uma situação de grande dificuldade, frisando que não se encontra apenas comprometida a qualidade e modo de vida das atuais gerações, mas também o futuro e a subsistência das novas gerações bem como daquelas que ainda estarão para nascer. Prevenindo que “sem um sistema político capaz, será impossível resolver os graves problemas económicos e financeiros atuais”.

Após aprovação do Memorando de Entendimento com a “Troika”, pelos partidos do arco do poder, o XIX Governo constituído pela coligação PSD/CDS-PP incorporou as seguintes medidas no seu programa de Governo (Portugal, 2011):

- Redução dos cargos dirigentes e dos serviços num mínimo de 15% na administração central, regional e local;
- Delimitar as admissões de pessoal na AP por forma a obter diminuições anuais de 1% na administração central e de 2% nas administrações regionais e locais;
- Expurgar o Estado de estruturas sobrepostas, reduzindo assim o número de organismos e entidades, mas quais se incluem as fundações, associações e outras entidades similares, sem descuidar a qualidade dos serviços prestados. Para este objetivo contribuíram as alterações efetuadas no PRACE em 2011;

- Alterações legislações no intuito de aumentar a eficácia da redução dos custos operacionais e sua monitorização, assim como travar a criação de novas entidades com carácter público em qualquer nível da administração;
- Adotar políticas que promovam a mobilidade dos recursos humanos na administração pública, bem como a flexibilidade e adaptabilidade; e,
- Impulsionar a partilhada de recursos e serviços na administração central, nas vertentes dos recursos humanos e das TIC's, empenhando-se no desenvolvendo de todos os projetos que se demonstre poderem vir a constituir uma mais-valia.

Destaca-se entre as medidas para reformular o modelo de Estado existente o PREMAC, pretendendo-se com a sua execução aprimorar o funcionamento das instituições, numa perspectiva de que é viável aproveitar os recursos de uma forma mais eficiente, preservando e viabilizando assim a grande fatia dos serviços públicos, reorientando-os para as funções onde o Estado é deficitário, assumindo o Governo como máxima o desenvolvimento das suas instituições que proporcionem uma vida política, social e económica mais próspera, mais justa e mais livre.

Para o XIX Governo de Portugal, vários responsáveis pela governação têm-no referido em diversas ocasiões, que o PRACE na sua conceção original não atingiu os objetivos a que se proponha, resultando mesmo em efeitos muito reduzidos, no sentido em que não conseguiu uma efetiva diminuição da estrutura e dos custos fixos do Estado. Os organismos públicos, contrariamente ao pretendido mantiveram o seu percurso de crescimento, assim como no que respeita aos níveis de eficiência, eficácia e qualidade de serviço, não sofreram os acréscimos a que o programa se proponha alcançar.

Assumiu esse executivo a necessidade de rever o PRACE, uma vez que este não estava a conseguir uma efetiva redução das estruturas e continuavam a proliferar através de institutos, fundações, entidades públicas empresariais, empresas públicas ou mistas, principalmente ao nível da administração regional e local, pretendendo com essa revisão realizar os seguintes objetivos (Portugal, 2011):

- Cortar as despesas de funcionamento da AP, demonstrando aos portugueses que os sacrifícios são para todos;
- Redesenhar a AP à medida das possibilidades económicas do país;
- Capacitar a AP de tecnologia que lhe possibilitem responder às novas exigências dos cidadãos e das empresas; e,
- Sendo a AP constituída por pessoas, são estas quem levará a bom porto todas as políticas pretendidas, pelo que devem ser envolvidas e incentivadas para todo esse processo.

Define ainda o XIX Governo Constitucional no seu programa, que o objetivo é tornar a AP mais eficiente e sustentável, comprometendo-se a melhorar e a simplificar processos e estruturas organizativas e atividades de suporte, assim como a controlar e reduzir os seus custos e a

reforçar os instrumentos de gestão colocados ao dispor. No respeitante a processos e simplificação, destacam-se a extinção, fusão e redução de fundações, institutos, entre outras organizações consideradas excedentárias ou que as suas competências possam ser abarcadas por outras, alcançando-se assim uma efetiva redução de custos e uma maior eficiência.

No Relatório de execução do PREMAC o Governo em 2012 recorda que “a implementação deste programa na administração central estabelece um alicerce para a promoção de uma melhor organização e para o ajustamento do Estado às limitações financeiras que o país atravessa”. Este relatório começa por afirmar que objeto do PREMAC não se esgota num exercício, constituindo sim um primeiro passo no sentido do reforço da eficiência da AP e na melhoria da gestão dos seus RH.

O compromisso assumido com vista ao alcance da eficiência no domínio do setor público terá continuidade em novas ações a desenvolver, com ênfase na necessidade de melhorar da utilização de serviços partilhados na AP, na reorganização dos serviços desconcentrados da administração central, na reestruturação do setor empresarial do Estado, assim como na reforma da administração local e no estudo pormenorizado de todas as fundações almejando a obtenção de um rácio custo/benefício, entretanto já efetuado.

Todo este esforço tem sido envolto, num “espesso nevoeiro”, provocado por um lado pelo não alcance das metas a que o Governo se propôs e propõe, que já conduziram a renegociações das mesmas nas diversas visitas periódicas dos credores internacionais, que têm conduzido o Governo à aplicação de um conjunto de medidas urgentes, como cortes salariais e dispensa de trabalhadores através de critérios economicistas, que deveriam integrar uma estrutura de modernização e que surgem como a solução rápida dessa mesma modernização.

A reforma da AP ambicionada jamais poderá ser efetuada num mero ato administrativo praticado num determinado momento, que possibilite uma alteração de paradigma, terá sempre de se traduzir num processo longo e contínuo, que possibilite a todos os intervenientes uma adaptação e um ajustamento saudável evitando assim situações de pânico e incerteza. Neste processo modificar-se-ão um conjunto de procedimentos e práticas e manter-se-á o *know-how* que maximizará os resultados das alterações.

A acrescentar a isso é necessário manter durante todo o processo uma certa estabilidade que permita a manutenção da qualidade de vida e bem-estar dos seus destinatários. Na AP, contrariamente às entidades privadas, nunca se poderá aplicar, o sentido jurídico, a expressão *fresh start*³⁵.

³⁵ Conceito muito utilizado na insolvência, especialmente na insolvência de pessoas, que após cumprirem uma série de requisitos durante um espaço de tempo determinado, são exoneradas de todos os ónus e encargos que as conduziram à situação de insolvência. Fonte própria.

Assim têm surgido um conjunto de normas, com alguns problemas de Constitucionalidade de difícil enquadramento, quer no modelo de emprego público pretendido, que pelo seu conjunto são indiciadoras de uma mudança de paradigma, apenas justificadas politicamente pela necessidade de redução de despesa, emergente da situação difícil que o país que se encontra das quais se destacam:

- A Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprova Orçamento de Estado para 2013, repete, apesar de modificar o seu enquadramento, a eliminação do subsídio de férias e de natal para os trabalhadores da AP, anteriormente considerada inconstitucional e que culminou com decisão de igual inconstitucionalidade;
- O projeto de Decreto n.º 177/XII, que pretendia substituir a atual Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, que regula o regime da mobilidade na função pública, na parte que regula à mobilidade especial, introduzindo-lhe algumas especificidades, de entre as quais consideradas inconstitucionais, a possibilidade de despedimento sem atender ao conceito de “justa causa”³⁶ e a possibilidade de despedimento para os trabalhadores que tinham adquirido o seu vínculo antes da entrada em vigor da LVCR, conceito alterado pela Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro após chumbo do Tribunal Constitucional de uma primeira versão.
- O programa de rescisões por mútuo acordo, regulamentado pela Portaria n.º 221-A/2013, de 8 de julho; e
- A Lei 68/2013 de 29 de agosto, que introduz as 40 horas semanais.

Tais medidas, entre outras, apenas têm conduzido à incerteza, a qual dificulta qualquer reforma e destruidora da confiança necessária à sua implementação. Uma reforma para que possa ser eficaz tem de ser rápida e acima de tudo exequível, pelo que obriga a que se demonstre o caminho a percorrer.

Santos,(2010, p.56), diz que os objetivos atuais para uma AP são:

- Melhor serviço;
- Maior eficiência;
- Mais trabalho em rede; e,
- Menor despesa.

Os quais só poderão ser alcançados com a conjugação de quatro vetores (Santos,2010):

- Modelos de organização dos serviços ministeriais;
- Modelos de gestão de RH;
- Regime de vínculos carreiras e remunerações; e,
- Sistema de avaliação de serviços, dirigentes e trabalhadores.

³⁶ Conceito de “justa causa” encontra-se enunciado no artigo 53.º da CRP.

Mecanismos de gestão de recursos humanos no setor público:
As implicações da austeridade.

Tais objetivos apenas poderão resultar numa nova administração se esta se refundar com base na excelência, conhecimento e qualidade, compreensível por todos e suportada pela confiança necessária ao desenrolar de todo esse processo, no qual terá de cuidar do seu maior capital, os recursos humanos.

4. Aplicação ao setor público de conceitos privatísticos

Nos anos 70 do século passado assistiu-se ao nascimento da época áurea do capitalismo, em que os temas de gestão passam a ter um mediatismo até então impensável. Surgem os primeiros grandes gurus da gestão como Peters e Waterman, posteriormente autores do “bestseller” *“In Search of Excellence”*, onde ostentam a tese da excelência da gestão ser independente do setor em que exercem as funções, assegurando que um bom gestor será sempre bom, quer trabalhe no público ou no privado, não perdendo valências ou capacitações nessa transição devendo apenas partilhar o poder com todos os níveis hierárquicos, aumentando assim a validade das suas decisões e possibilitando uma melhor execução.

A nível internacional, a crise económica dos anos 70, que culminou com a 1.^a crise petrolífera de 73, possibilitou a implementação de políticas restritivas do lado da despesa, obrigando o setor público a aumentos de eficiência e eficácia da sua administração e a alterar o paradigma e conceito de “gestão”, surgindo o conceito de NPM pela primeira vez.

Para Peters (em Carvalho E. , 2001, p. 43), a «nova gestão pública pode ter tantos significados, quantas as pessoas que interpretam e aplicam a expressão». O NPM mais não é que uma designação, utilizada para definir um conjunto de pequenos movimentos dogmáticos que orientaram a denominada agenda de reforma burocrática, entre os anos 70 e o início deste século, num conjunto de países, nomeadamente nos países da OCDE e nos da sua esfera de influência.

O NPM foi sendo sustentado por instituições como o Banco Mundial, o FMI, e principalmente OCDE, a qual desde os anos 80 patrocina políticas que visam a reforma e modernização do Estado e da AP, que visam a diminuição da ineficiência e da ineficácia histórica da administração burocrática, que não cumpre a missão do Estado dos dias de hoje e se encontra desadequada das renovadas necessidades dos cidadãos. A gestão passa a sobrepor-se à administração, com a adoção de um conjunto de mecanismos de gestão e de mercado pelo setor público, entendendo “que a própria gestão constitui uma ciência distinta, mas universalmente aplicável” (OCDE, 1992, p.8).

Carvalho,(2001) refere que a caracterização do NPM é de complexa realização, uma vez que este sofre diversas mutações conforme o Estado em que se aplica, e a sua especificidade administrativa, impossibilitando a enunciação de um conjunto de princípios que possam ser transpostos de Estado para Estado. Carvalho,(2001) elenca um conjunto de princípios comuns e aceites pela sua importância, tais como:

- A gestão como ferramenta de administração nas organizações públicas;
- A assunção da redução de custos no setor público e na intervenção do Estado;
- Diminuição em tamanho e quantidade das estruturas funcionais;

- Opção pela permanência de sistemas de avaliação do desempenho e de qualidade; e,
- Implementação de gestão por objetivos e criação de condições concorrenciais.

Em Portugal é com o XVII Governo Constitucional, que surgem um conjunto de diretrizes que visam efetivar a reforma administrativa há muito esperada e necessária, as quais se encontram vertidas no RCM e que se concentravam em:

- Avaliar o sistema atual, as distorções existentes e o impacto que tem tido na evolução da despesa pública;
- Associar a evolução profissional dos trabalhadores e as correspondentes remunerações, fundamentalmente à avaliação do desempenho, ao mérito demonstrado, aos resultados obtidos individualmente e aos resultados obtidos pelos respetivos serviços. De forma a estimular nas organizações públicas, as funções de liderança e o espírito do trabalho em equipa;
- Reforçar as condições de mobilidade de trabalhadores entre o setor público e o setor privado;
- Diminuir o número de carreiras;
- Assegurar a articulação com a revisão do sistema de avaliação de desempenho e a conceção do sistema de avaliação dos serviços;
- Permitir a evolução de um sistema fundamentalmente apoiado numa conceção de carreira para um sistema fundamentalmente apoiado numa conceção de emprego com regime aproximado ao regime geral de trabalho;
- Reservar tendencialmente o regime público de carreira para as funções relacionadas com o exercício de poderes soberanos e de poderes de autoridade;
- Criar alternativas aos mecanismos automáticos de evolução profissional e remuneratória que permitam uma rigorosa planificação da evolução orçamental em matéria de despesas de pessoal;
- Ponderar a introdução de prémios, designadamente de natureza pecuniária, em articulação com os desempenhos demonstrados;
- Articular a revisão de carreiras e remunerações com as condições de trabalho, designadamente as relativas ao horário de trabalho»
- Reafirmação da gestão por objetivos como uma das características fundamentais da modernização da Administração Pública; e,
- Reafirmação da validade dos princípios fundamentais do SIADAP, sobretudo o de reconhecimento e motivação, garantindo a diferenciação de desempenhos e promovendo uma gestão baseada na valorização das competências e do mérito.

Este modelo vem ao longo dos tempos granjeando um conjunto de críticas e de críticos, mormente no que respeita aos valores da democracia e da manutenção do Estado de direito (Moe e Gilmour, 1995 em Santos A. M., 2006) e da possibilidade de desagregação e degradação do serviço público (Lynn, 1996 em Santos A. M., 2006), no entanto são raros os países desenvolvidos a nível mundial que não o tenham adotado nas suas administrações públicas, em algum momento nos seus processos de reforma e modernização.

Verifica-se que nas reformas administrativas efetuadas desde a década de 70 do século passado, o NPM vinha tendo uma predominância e influência tal, que impossibilitam o exercício exemplificativo de um caso, num país desenvolvido, em que se possa afirmar perentoriamente, estar excluído da sua esfera de interferência do NPM. Este encontrou, principalmente nos países anglo-saxónicos, um conjunto de defensores das suas virtudes, os quais tem conseguido fazer prevalecer argumentos como os de um Estado menor, mais eficaz, eficiente e flexível, logo mais barato, deixando de fazer tudo aquilo que os privados possam fazer por si e funcionando com as regras de mercado (Osborne e Gaebler, 1992 em Santos A. M., 2006).

O NPM na sua conceção de AP, será sempre de difícil caracterização, devido à sua subjetividade e especificidade local, poderá no máximo ser encarado como um novo conjunto de práticas e estilo de administração, Lynn, (1996 em Santos A. M., 2006) descreve-o como uma nova versão do taylorismo, de carácter meramente instrumental e contingente, sem descontinuidade ou disrupção. Para Santos A. M., (2006, p. 50) não se encontrará no NPM todas as respostas, o qual nem sequer enuncia todas as perguntas.

Em Portugal, a introdução do NPM demonstrou a impreparação a vários níveis originando uma espécie de corrente interna fundamentalista, que culminou com alguma radicalização, nomeadamente na avaliação de trabalhadores e serviços públicos muito fundamentada em critérios quantitativos em detrimento dos necessários qualitativos.

Para Pereira,(2008) há que acrescentar, ainda, a fria e desumana transformação do cidadão em cliente, atropelando em nome de uma filosofia de mercado, um conjunto de princípios e valores inerentes às instituições, seus colaboradores e cidadãos, tais como a igualdade e equidade e humanismo. Este constituir-se-á como a grande dificuldade do NPM que “quase esquece a missão social do serviço público, considerando apenas os cidadãos como consumidores e clientes. Na verdade, NPM nunca distinguir os diferentes serviços públicos, com as suas missões e objetivos sociais distinto. No entanto, o funcionamento, organização ou especificações produtivas do sistema público de saúde pública ou o sistema público de educação são bons exemplos para entender que uma abordagem geral da gestão pública indiferente às especificidades dos serviços, pode ser muito perigosas e incorreta.” (Madureira & Ferraz, 2010, p. 38) ao qual acresce o pressuposto, ainda não devidamente estudado e provado, que o setor público é muito ineficiente quando comparado com o setor privado. Esta comparação muitas vezes efetuada de forma muito arcaica sem o mínimo critério científico, parte normalmente de um resultado previamente concebido ou imaginado, ajustando apenas os elementos que depois possam validar tais afirmações.

O NPM é apresentado a nível europeu como a tabua de salvação para o estado social, passando de prestador/fornecedor de serviços a regulador/fiscalizador e transforma o seu quadro de administradores num quadro de gestores de topo, não se trata de uma privatização do Estado, mas sim do seu enquadramento nas regras e limitações deste, tornando-se assim

sustentável. No entanto, os seus delatores há muito que o definiram como inimigo público desse mesmo estado social.

Em suma todos os novos paradigmas têm as suas falhas, correntes alternativas, pois são criadas e destinadas à sociedade, que na sua liberdade, criatividade e diversidade, produzirá sempre diversas alternativas para solucionar um mesmo problema. Qualquer que seja o caminho da reforma deve sempre ter em conta os princípios, valores e crenças (OCDE, 1997) para que seja compreensível e aceite o seu alcance e objetivo último.

4.1 Os problemas dos modelos clássicos

A crise financeira que afeta os países europeus, principalmente do sul da Europa, tem conduzido a que este modelo no seu formato inicial venha ressurgindo como solução para os problemas económicos, quando desde o início deste século se vinha transformando e dando origem ao NPS, uma espécie de terceira via, mais próxima e envolvente de todos os “Stakeholders”.

Tem-se assim assistido à ascensão desta nova proposta que surgiu como alternativa ao NPM e à administração Weberiana, resultado de quatro artigos escritos por Janet e Robert Denhardt e coligados na obra “New Public Service - Serving, not steering” publicada em 2003.

Para os autores o NPM sofre de alguns grandes defeitos que o tornam não desejável e impraticável, tais como a transmissão dos valores do mercado e da economia para a gestão pública, a conceção de interesse público como critério democrático e social, e o tipo de padrões legais e políticos orientadores da ação e políticas públicas (Denhardt & Vinzant, 2003). Quanto ao modelo Weberiano, entendem que sofre de défice de abertura, diálogo, falta de neutralidade política e de adequação aos princípios científicos de uma administração moderna, assim como de responsabilização pelos atos à luz dos resultados para o serviço público e a comunidade (Denhardt & Denhardt, 2007).

4.2 A nova abordagem

De certo modo com o NPS, procuram que se dignifique e valorize o serviço público, através dos valores da democracia, cidadania e interesse público. Denhardt e Denhardt,(2007) destacam sete características chave deste modelo:

- Serviço ao cidadão;
- Persecução do interesse público;
- Cidadania ativa;
- Estratégias elaboradas em conjunto;

- Assunção de responsabilidades;
- Servir em vez de administrar; e,
- As pessoas acima de tudo.

O NPS reconhece a importância e os méritos, passados e atuais da administração tradicional, designando-a por “*Old Public Administration*”. No entanto, contrariamente ao modelo Weberiano, que entende que o desenvolvimento da autoridade e burocracia representava o desenvolvimento do Estado moderno, Peters (1996: 10 em Rolo, 2010), entende que a administração deve ser colocada ao serviço da comunidade que desenvolverá essa mesma administração.

Mais do que um novo modelo, o NPS pretende ser uma espécie de vértice superior do triângulo que tem na sua base o vértice original, modelo burocrático-weberiano, e o seu contrário até então alternativo, o NPM, aparecendo agora no topo uma espécie de “*upgrade*” que concentra características de ambos e que evita a escolha de extremos. Evita-se assim a opção entre o preto e o branco e facilita a respetiva adaptação à realidade encontrada no momento de efetivar a reforma.

Concebeu-se assim um modelo melhor, que em abono da verdade resulta de necessidades sentidas pelas limitações impostas pelos anteriores, começando, apesar da sua grande juventude a implementar-se em todo o mundo, principalmente em países que por alguma forma sentem necessidades de efetuar mudanças, como é o caso de Portugal, fruto da crise económico-financeira em que se encontra e que normalmente é encarada como uma oportunidade no que respeita a reforma do setor público e da sua Gestão de Recursos Humanos.

Após a terceira intervenção externa devido a problema financeiro, desde a implementação da democracia, Portugal têm não só a oportunidade como a obrigação de implementar as medidas necessárias que evitem a repetição dessa situação. A reforma da administração pública constitui em si um passo muito importante para a mudança de mentalidade interna e perceção externa. Não chega recalcar o que de melhor se faz por esse mundo fora, sendo necessário também inovar.

É necessário ter-se a noção exata da realidade nacional, assim como da sua especificidade e acima de tudo que se trata de uma reforma de pessoas para pessoas, numa área que, em termos de emprego, se concentra a grande parte da dita classe média, que constitui o principal motor do consumo interno, que não poderá simplesmente ser esquecido por uma questão social e de bem-estar das famílias.

Existe um conjunto de princípios há muito aplicados no setor privado, e que o setor público vem experimentando e adaptando, que devem ser generalizados e implementados, por forma a solidificar a excelência e a inovação, como bases de uma nova realidade, tais como:

- Capacidade de adaptação a um mundo em mudança, moldando o serviço disponibilizado às novas exigências e necessidades;
- Acrescentar valor à prestação de serviços, estes devem constituir-se uma mais-valia para os seus destinatários, demonstrando-lhe que todo o custo se reveste de um benefício imediato ou futuro, pessoal ou coletivo;
- Criar confiança nos utilizadores, através da qualidade, celeridade e transparência, um bom serviço público é aquele em que no mínimo os seus destinatários concluam ser difícil aos privados executá-lo melhor com as mesmas condicionantes;
- Capacidade de inovação e criatividade, incrementando nos RH a necessidade de se sair do espaço de conforto, para se criar e inovar o erro é uma das possíveis consequências, no entanto este tem de passar a ser encarado como uma oportunidade de voltar a tentar. O serviço público tem de conseguir diferenciar o erro resultante da inovação e criatividade que não coloca em causa a qualidade geral do serviço e percepção do seu utilizador/destinatário do erro resultante da atividade incompetente dos seus funcionários ou dirigentes; e,
- Criar novas competências internas, formando e qualificando os seus RH, assim como identificando e recrutando recursos que possam acrescentar ou complementar os já existentes, acrescentando assim “know-how”.

5. A migração para modelos híbridos de emprego

Os sistemas de gestão do emprego público estão intimamente ligados às reformas dos modelos de AP. Num tempo em que qualquer reforma que surge se fundeia em valores da eficiência e racionalidade económica e nomeadamente nos países da OCDE na satisfação das necessidades dos cidadãos, empresas e organizações (OCDE, 2001; 2007 e 2010), é inevitável o surgimento imediato da sensação geral que essa reforma terá sempre de passar por alteração substanciais na Gestão Recursos Humanos.

Tradicionalmente, os sistemas de GRH da AP são classificados como sistema de carreira (career-based system) ou sistema de emprego (position-based system) (Nunes & Castro, 2010). O sistema de carreira é caracterizado pelos regimes de nomeação e pela perpetuidade nas funções durante a carreira profissional, em que o recrutamento é feito para determinada função com base em habilitações académicas e/ou em exame de admissão, enquanto no sistema de emprego o princípio de recrutamento é o conjunto de competências e habilidades associadas a uma área concreta de trabalho. Este último aumenta o leque de possibilidades de escolha, uma vez que aos candidatos não são exigidos um número tão elevado de requisitos, como habilitações académicas específicas.

Apesar do facto dos serviços públicos, nos países europeus, serem semelhantes nos limites da proteção dos valores e princípios fundamentais da AP, o desenho do emprego público apresenta uma grande diversidade e diferença de estrutura orgânica (Adomonis, 2008 em Nunes & Castro, 2010, p. 196).

O primeiro país a iniciar o processo de reforma dos seus RH foi o Reino Unido em 1979 seguindo-se-lhe a Suécia em 1980, no entanto realizaram-no com processos diferentes. Enquanto a Suécia optou por não alterar o seu regime jurídico do emprego público, no Reino Unido ocorreu uma verdadeira revolução, caracterizada por privatizações e despedimentos em grande escala e mudança no regime jurídico para a maioria dos funcionários.

Em 1994 a Irlanda inicia o seu processo de reforma, que se destaca de todos os outros países europeus pelo facto de não ter surgido em consequência de restrições orçamentais, mas sim por iniciativa política após consciência generalizada da necessidade de modernizar a sua administração.

As reformas nas AP apontam habitualmente para três objetivos primordiais (Nunes & Castro, 2010):

- A modificação da forma de vinculação ao emprego público, desejando-se a predominância dos contratos individuais de trabalho, que possibilitem a adaptação e aligeiramento das administrações, a necessidades temporárias, sazonais ou conjunturais;

- A descentralização, aumentando a autonomia dos seus organismos, no entanto esta depende muito das especificidades locais; e,
- Introdução ou fortalecimento da avaliação de desempenho e de modelos de gestão por objetivos, com a incorporação no sistema remuneratório de variáveis de desempenho, fomentando a meritocracia com valor a recompensar.

Bilhim,(2012, p.12) diz que “A meritocracia é hoje valorizada e aceite como sinal de modernidade, garantia ética, baluarte contra a corrupção, e garantia de imparcialidade na gestão das pessoas no setor público.”

Após uma fase em que se visualizava uma clara divisão entre estes dois sistemas, com os Estados anglo-saxónicos e nórdicos a utilizarem claramente o sistema de emprego e a maioria de todos os outros a optarem por um sistema de carreiras, começou-se a assistir à ascensão de uma espécie de terceira via denominada de “sistema híbrido” (Nunes & Castro, 2010).

Nunes e Castro (2010) concluem que existe uma *“tendência crescente dentro de um número também crescente de Estados-Membros da UE para combinar elementos típicos de ambos os sistemas (Adomonis, 2008) e torná-los (...) em modelos híbridos, enquanto combinação dos dois sistemas. Em qualquer caso, as mudanças na configuração dos serviços públicos são direcionadas principalmente para o sistema de emprego uma vez que é mais flexível, consequentemente, mais barato.”*

Tal perceção é também corroborada pelo relatório final de 20 de abril de 2007 do estudo desenvolvido pelo INA,IP e pela DGAEP, por solicitação do Governo de Portugal, que refere que “A heterogeneidade e as especificidades encontradas nos países estudados impossibilitam uma conclusão linear no sentido de qualificar um regime de emprego público melhor do que o outro. Pode, então, afirmar-se que os resultados das Administrações Públicas não dependerão tanto dos seus regimes de emprego, como de outros fatores...” (p. 13)

O sistema híbrido surge primeiramente em países do antigo bloco de leste, que iniciaram o processo de reforma da administração e emprego público na altura de mudança do regime. Estes sistemas híbridos começam assim a aparecer em Itália e Malta (Kuperus, 2009 em Nunes & Castro, 2010, p. 206), principalmente por um ou mais dos seguintes fatores (Saraiva, 1997 em Nunes & Castro, 2010, p. 204):

- Fraca experiência em reformas de GRH surgidas sob os princípios do NPM, que resultaram em problemas nas suas administrações, mormente no que respeita à ingerência de privados no serviço e interesse público;
- Reduzido nível cultural e de desenvolvimento, resultante da situação política vivida durante gerações; e,
- Perceção de que para países que vêm de um longo período de sistema de carreiras, normalmente terão de manter algumas funções com características mais institucionais, tais como as consideradas tipicamente estatais: defesa, política, diplomacia, justiça e finanças.

No entanto, tem emergindo uma corrente que, aproveitando a abertura deste sistema a múltiplas possibilidades, o submete a critérios de pura racionalização da despesa pública, efetuando uma abordagem que assenta a reforma dos RH, numa visão de curto prazo de utilização mínima de recursos, defendida por alguns organismo internacionais como são exemplo o FMI e as várias instâncias Europeias.

A reforma no sentido de um modelo híbrido de emprego público, pode ser efetuada de forma mais rápida ou mais lenta, dependendo da vontade política e condições sociais de cada país em determinado momento, no entanto, por si só, não obterá resultados visíveis caso não sejam observados alguns pontos que ditarão o seu sucesso.

No caso português, que continua a fazer o seu caminho, é já no entanto identificável um conjunto de marcos que levam a concluir "que a reforma corta o cordão umbilical "vitalício", de formação francesa, e assume a ascendência anglo-saxónica na política de gestão dos recursos humanos na administração pública portuguesa" (Rolo, 2010, p. 77).

Durante décadas, em Portugal, os trabalhadores da AP foram recrutados para preencherem um lugar específico, numa espécie de missão para toda a vida. No entanto, este tipo de recrutamento partia dum pressuposto que assentava na imortalidade, perpetuidade e imutabilidade do local de trabalho, o que com o avançar dos anos e com o ritmo a que tudo se passou a alterar com a chegada das TIC's, levou à criação de inúmeros obstáculos, muitos deles quase intransponíveis.

Imortalidade, porque não era tomada em consideração a possibilidade daquela função deixar de ser útil à administração. Perpetuidade no sentido do vínculo para toda a vida, fizesse o que fizesse, o seu "contrato" com Estado estava garantido, salvo algum problema muito grave do foro disciplinar. Imutabilidade, uma vez que contra a vontade do trabalhador era praticamente impossível reenquadrar ou readaptar aquele noutras funções quando o seu posto de trabalho fosse extinto ou se tornasse inadequado. Exemplo disso foram os antigos escriturários, que após a introdução de computadores, se mantiveram nos serviços, sem qualquer função atribuída, em conflito com as chefias que os tentavam reenquadrar contra a sua vontade, alguns deles assim permanecendo até chegar a possibilidade de solicitarem a aposentação.

Juízos pré concebidos em relação aos trabalhadores em funções públicas que versavam sobre a sua estaticidade e falta elasticidade situação que começam a ser alterada com a introdução de uma nova geração de gestores e colaboradores, assim como através de formação "in job" dos existentes.

A necessidade de introduzir fatores de incentivo tornou-se cada vez mais evidente, uma vez que só assim seria eficaz a introdução de mecanismos de incremento de qualidade e produtividade, como a avaliação de desempenho e da qualidade, que possibilitassem o enquadramento de uma modalidade sempre útil de premiar o desempenho, assim como o

incremento da concorrência e a certificação de serviços públicos, só possível através da modificação do sistema de vínculos, carreiras e remunerações.

Um sistema de carreiras rígido impossibilita uma gestão e controlo de efetivos que os adeque à realidade e necessidades. “Impõe-se, assim, uma estratégia autêntica que prescreva um sistema de emprego público mais flexível aos ciclos económicos a fim de aumentar a capacidade de resposta a longo prazo da administração pública para a mudança e para evitar soluções de curto prazo em casos de crise.” (Nunes & Castro, 2010, p. 219).

Na era da globalização e das tecnologias da informação e computação, exige-se a qualquer AP que se adapte e se atualize. Neste processo, os seus RH têm um papel de vital importância, necessitando de estar preparados e formados quer para a sua utilização quer para a sua incorporação e implementação. No entanto, tal não significa a adesão total a qualquer inovação, sendo até desejável que exista alguma resistência à mudança.

Essa resistência, que deve ser mantida nos limites do saudável, objetiva a impossibilidade de incorporação de novas ideias e ferramentas, que possam colocar em causa ou prejudicar o que até então é executado com qualidade. As novas gerações utilizam intensivamente a internet e não conseguem conceber uma AP tão burocratizada que lhes possa consumir o tempo com series infindáveis de procedimentos que poderiam ser substituídos por simples “click’s”. Neste sentido vêm sendo desenvolvido o programa “e.Governace”, que visa ultrapassar as lacunas existentes.

Por último, e não menos importante, a introdução de centros de excelência, possibilita a criação de grupos de trabalho de alto rendimento e incentivo, que terão que ser obviamente objeto de discriminação positiva. Estes possibilitam um aumento da qualidade do serviço prestado e uma menor necessidade de disseminação das valências em causa, uma vez que conduzem indiretamente ao reduzir de certas necessidades, fruto do acréscimo de oferta que resulta do “*know-how*” adquirido. No fundo, o acréscimo de custos com a criação deste tipo de centro, provoca uma economia de custos pela suplantação de necessidades até então existentes ou possibilidade de redução da oferta.

Entretanto ainda com um longo caminho a percorrer não se poderá deixar de observar, na modernização da função pública, as legítimas expectativas dos cidadãos, assim como a realidade social, económico-financeira e jurídica do país.

Sem esse cuidado tornar-se-á socialmente impossível implementar uma reforma, que assenta sobretudo numa perspetiva já diversas vezes defendida pelo Primeiro-Ministro, Passos Coelho, de ajustar a AP à realidade do país, mas que a realidade demonstra pretender ir um pouco mais além do que isso, com todas as virtudes e defeitos que isso acarretará, senão verifique-se:

- Redução deliberada e rápida do número de trabalhadores da AP, quer por via de não renovação de contratos quer por via de rescisões amigáveis, às quais pretender-se-ia acrescentar a via da requalificação³⁷, norma entretanto alterada e que permite a permanência sem prazo definido na SME, mas com salário muito reduzido³⁸;
- Planificação e gestão de RH, por critérios economicistas e quantitativos, em função da despesa, através de mapas de pessoal, alterando ou suspendendo constantemente o regime jurídico em vigor, criando incerteza e frustrando expectativas e colocando em causa a implementação da meritocracia inicialmente publicitada. São exemplos disso a suspensão de prémios, progressões e promoções;
- Aproximação de alguns princípios entre o RCTFP e o direito do trabalho. Como da possibilidade de executar serviço em casa ou em relação à divisão do horário de serviço;
- Eliminação do princípio vigente de “um lugar para um funcionário”, através do mecanismo da mobilidade entre serviços e organismos e com a possibilidade de contratação temporária;
- Equiparação às normas do direito privado do RCTFP no que respeita a condições para colocar termo ao vínculo;
- Possibilidade de negociação salarial após a seleção, numa fase anterior à assinatura do contrato, podendo ter em conta as capacitações e a experiência profissional relevante para as funções a exercer;
- Opção assumida pela resolução das necessidades pela via “privada”, quer através de privatizações, prestação de serviços, eliminando o máximo de entraves legais em tudo o que possa resultar num custo, pelo menos teoricamente, mais baixo;
- Aplicação do modelo de mercado na função pública, tentando colocar todos os setores e serviços em concorrência interna e/ou externa, introduzindo-lhes mecanismos de gestão de qualidade e de criação de mais-valia;
- Autonomia dos dirigentes superiores, acrescentando-lhes competências no que respeita a instrumento de estratégia, planeamento e gestão de RH, limitada às dotações orçamentais estipuladas;
- Os trabalhadores dependem dos chefes de serviço para progredirem na carreira, uma vez que se efetuam pelo decorrer do tempo, mas dependem da obtenção de determinados valores nas avaliações de desempenho;
- Mudança completa no que respeita a vínculos, com a reserva da nomeação para um número restrito de funções generalizando o RCTFP, que anteriormente era residual³⁹; e,
- Foco da gestão RH centra-se em critérios de concretização de financiamento externos e de desenvolvimento da económica do país.

³⁷ Entretanto considerada inconstitucional, na parte em que permitia a rescisão unilateral no final do período de requalificação.

³⁸ Salário ao fim de um ano é reduzido para 40%, com um teto máximo de 2 IAS e mínimo do RMNG (Lei 80/2013, de 28 de novembro).

³⁹ Esta novidade vai ser diluída ao longo de uma geração, uma vez que a LVCR criou uma exceção para que aqueles que tinham o anterior vínculo de nomeação, pudessem manter os direitos inerentes a esse.

O caminho adotado para a reforma é constituído por três vias diferenciadas mas complementares: uma orçamental; outra de flexibilização da GRH; e, por último, a da responsabilização dos gestores, que almeja um modelo híbrido, com predominância clara por um modelo de GRH aproximado ao aplicado no setor privado.

Os constrangimentos mais graves incessantemente apontados ao desenvolvimento de Portugal, mormente nos relatórios anuais da OCDE, são indicados como sendo, os problemas e limitações no funcionamento da AP, a qual vem sendo apontado com pouco flexível e inadequada à realidade e exigência dos tempos modernos.

Tendo em conta essa análise que entronca com elevada percepção interna da necessidade de mudar, no sentido de melhorar, vêm ocorrendo um conjunto de iniciativas legislativas e políticas na GRH que têm concorrido para a sua alteração e adaptação, tendentes a um novo paradigma que conflui na migração para os novos modelos de administração, com a intenção de solucionar primeiramente cinco obstáculos:

- Inadequada formação dos RH existentes;
- Necessidade de introduzir fatores de incentivo;
- Possibilitar o controlo de efetivos;
- Adaptação às TIC's; e,
- Introdução de centros de excelência.

6. Consequências da migração para os novos modelos.

Todo e qualquer processo de mudança, implica ultrapassar um conjunto de obstáculos. Dentre os quais, o mais importante, no que respeita à GRH, é a resistência à mudança. Na análise e previsão das consequências este fator terá de ser objeto de cuidadoso estudo.

6.1 Resistência à mudança

Zander (1950) citado em Dent e Goldberg (1999, p. 33) define resistência à mudança como um comportamento que é entendido para proteger o indivíduo dos efeitos reais e imaginados de mudança.

Zander compara a resistência nas organizações com a relação de um psicoterapeuta com o seu paciente. O seu principal conselho para os gestores “é que saibam o que significa a resistência, para que possam reduzi-la trabalhando as causas e não os sintomas”. Enumera ainda as seis principais razões para a resistência: a natureza da mudança não está clara para as pessoas; a alteração ser passível de uma grande variedade de interpretações; a força da mudança as impeça de aderir; não serem ouvidas; a alteração ser feita por motivos pessoais; a mudança ignora as rotinas da instituição já estabelecidas no grupo. (p. 33)

Uma instituição deve mudar e adaptar-se, mas não pode estar em constante mudança. Para Adizes (1998, p.119), as organizações que estão sempre a mudar são muito vulneráveis. A solução é mudar sem perder a unidade, levando a cultura da confiança, o que não é fácil, pois mudança e integração não ocorrem simultaneamente e para conseguir essa integração é necessário diversificar, sendo que essa diversificação funciona como elemento de coesão.

Para Kotter (1996, p.21), é necessário dar “*empowerment*” aos colaboradores, para evitar que se sintam incapacitados e desistam de colaborar nas mudanças e tomar as providências necessárias nas grandes transformações.

“Durante o processo de mudança, a ferramenta mais poderosa é uma mente aberta.” John P. Herzog em (Mascarenhas, 2011)

Na falta de uma gestão de qualidade, todo o processo pode ser comprometido ou adulterado pelo fator resistência. No entanto, para o desfecho de um processo de mudança tão exacerbado ir-se-á certamente enfrentar um conjunto de dificuldades e um leque de consequências, muitas em resultado do processo e outras devido às especificidades do setor público, que não poderão ser esquecidas nem minorizadas.

A mudança de paradigma que Portugal se encontra a implementar, tem alguns pontos que ainda se encontram emersos numa penumbra que dificulta a sua interpretação, mas em muitos outros poder-se-á já vislumbrar um resultado e suas consequências.

Em termos de fluxos de RH, tem-se verificado uma tendência para a sua diminuição. No entanto, e independentemente dos indicadores nos demonstrarem que em relação à média europeia o país até se encontra com um n.º inferior, este fluxo poderá não ser negativo se acompanhado da entrada de pessoas mais qualificadas e habilitadas às novas exigências de um Estado constituído ao longo dos anos 80 e 90.

Sendo verdade que no respeitante a qualificações e habilitações, não existe um só Estado, e que neste existem um conjunto de setores altamente qualificados e devidamente habilitados (de que são ex. a educação e a saúde), são os menos qualificados que representam a grande maioria e por conseguinte a despesa maior.

Esta situação foi sendo utilizada ao longo dos tempos como uma espécie de braço social, funcionando como fixador das populações nas regiões menos abastadas. Aqui surge o primeiro conjunto de problemas e que neste momento já se faz sentir principalmente nos meios mais pequenos e do interior do país:

- Menos emprego público;
- Conduz a menor quantidade de dinheiro a circular;
- Agrava o desemprego no setor privado pela via da falta de consumo interno;
- Aumenta a despesa social, quer pela via de pagamento de subsídios de desemprego, quer pela necessidade de ocorrer a cada vez mais casos de pessoas e famílias que desceram abaixo do mínimo necessário para a sua subsistência;
- Aumenta a migração ou mais grave ainda a emigração, país quem se vê numa situação de desemprego irá certamente procurar todas as possibilidades;
- Os mais jovens e mais qualificados são agora quem mais emigra;
- A nova geração de emigrantes, quando já constituiu família, leva-a consigo (companheiro/a e filhos menores);
- Menor número de crianças agrava ainda mais o facto do país se encontrar nos últimos lugares no que respeita a taxas de natalidade nos países da OCDE;
- Acresce a diminuição das mulheres em idade de ter filhos, logo ao agravamento das taxas de natalidade; e,
- O que conduz a um menor número de crianças nas escolas, logo fecho de escolas, concentração em mega agrupamentos afastados das suas zonas de conforto.

Estes dois últimos fatores conduzem, a curto prazo, ao aumento do desemprego e ao seu alastramento por todos os outros setores, quer públicos quer privados, e que em conjunto com os três anteriores aceleram um processo de envelhecimento populacional, que é muito

prejudicial para o Estado social arduamente construído ao longo destes quase quarenta anos de democracia.

Obviamente que não se está perante o “*busão de higgs*” da desertificação, mas caso não seja combatido com políticas ativas de emprego constituir-se-á em si sem dúvida, a médio prazo, um problema social que terá de ser evitado antes de ser necessário tratá-lo com custo muito mais elevados para as populações e o país.

Esta questão entronca no problema do modelo de emprego que se pretende implementar no país e concretamente na AP, que bebe fundamentalmente num modelo aplicado em alguns países do norte da europa e do qual a Dinamarca é o seu principal embaixador, a flexisegurança.

6.2 Flexisegurança

Este modelo triangular interliga: mercados de trabalho flexíveis; proteção contra o desemprego e políticas ativas de emprego. Paralelamente conjuga uma estratégia de crescimento assente em mão de obra altamente qualificada em constante formação para aquisição de novas capacitações.

Os mercados de trabalho flexíveis são caracterizados por uma alta mobilidade dos trabalhadores, pela facilidade das empresas contratarem e dispensarem os seus trabalhadores, numa dinâmica que implica salários acima da média, que possibilitam zonas de conforto nas transições entre empregos. Acresce ainda que, nestes mercados, o Estado disponibiliza uma rede de cuidados a crianças e idosos, assim como, elevados níveis nos serviços de saúde que possibilitam aos seus cidadãos a mobilidade e disponibilidade necessárias ao exercício das suas profissões.

Quando na situação de desemprego, entra-se no segundo vértice deste triângulo, em que o Estado passa desde logo a assumir os compromissos com a habitação, para além do tradicional subsídio pela situação de desemprego. (Costa, 2009, p. 130)

Este sistema de proteção da habitação para os desempregados, existente na Dinamarca, reveste-se de vital importância, uma vez que este não necessita, durante um período de quatro anos, de se preocupar com a sua situação, a qual acrescida do subsídio de desemprego e das poupanças acumuladas pelos salários usufruídos acima da média e confortáveis para os padrões de vidas escandinavos, proporciona uma almofada para a procura de um novo local de trabalho.

Paralelamente e comparando com o padrão existente em Portugal, este sistema elimina uma série de custos judiciais associados aos problemas de falta de pagamento das obrigações com

habitação, como ações de despejo e outras, assim como os custos na saúde associados à perda dos locais de trabalho, nomeadamente no que respeita ao foro psiquiátrico.

Finalmente e no sentido de fazer regressar o mais rapidamente possível ao mercado de trabalho as pessoas que dele se viram afastadas, o Estado aplica uma série de políticas ativas que visam o pleno emprego.

Os desempregados que não conseguem uma imediata reinserção no mercado de trabalho, têm ao seu dispor uma série de instrumentos de apoio, que os ajudarão a aumentar as suas possibilidades e a reduzir os prazos da sua reintegração. De entre eles, destaca-se uma eficaz intermediação laboral, algo próximo dos centros de emprego em Portugal, mas muito mais preciso, conciso e abrangente, que num curto espaço de tempo afere das reais possibilidades do trabalhador se reinserir numa atividade idêntica à anterior, e no caso de impossibilidade encaminha-o para um eficaz sistema de recapitação, que lhe possibilita a aquisição de conhecimento e competências, dentro das suas capacidades e de acordo com necessidades demonstradas pelas entidades patronais (sempre numa perspetiva das necessidades de curto médio e longo prazo).

Isto surge no pressuposto duma espécie de contrato social, que define que a verba recebida na situação de desemprego e o financiamento da habitação, não se revestem de um subsídio, mas sim de um financiamento, que visa a reintegração do cidadão no mercado de trabalho, se não de imediato, então que seja o mais rapidamente possível.

O cidadão desempregado que não consegue de imediato um novo local de trabalho, após identificadas as suas capacitações e formação, recebe um programa, que dentro de um conjunto de critérios definidos, não pode recusar e está obrigado a cumprir, uma vez que só assim o levará ao destino pretendido, o de ocupar um novo local de trabalho, sendo ainda obrigado a aceitar vagas identificadas que lhe sejam propostas. Esta é a forma de pagamento à sociedade pelo esforço financeiro que esta despende.

Este programa de recapitação possibilita também que se diminua o fosso salarial entre o emprego perdido e o novo emprego, através da aquisição de novas competências para o posto de trabalho destinatário, uma vez que uma parte do anterior salário respeita a capacitações adquiridas, especificamente para aquele posto e que não acrescentarão no momento de negociar o novo salário. Este triângulo que têm no seu vértice superior os mercados de trabalho flexíveis e nos inferiores a proteção contra o desemprego e políticas ativas de emprego, tem de estar suportado numa base sólida de educação, envolvida numa estratégia, e consciencialização nacional e visão global, de produção de bens de alto nível de inovação, conhecimento e valor acrescentado é a estratégia essencial para a competitividade. Só assim é possível iniciar um ciclo de crescimento económico, que por sua vez possibilita o bem-estar social.

Assim, a flexissegurança poder-se-á constituir num risco, no caso de ser aplicada numa sociedade em austeridade que educacionalmente ainda não se encontra preparada para tal, um risco principalmente para as pessoas com menores habilitações e capacitações, pelo que a sua aplicabilidade implica um prévio investimento na educação, que possa capacitar o país de uma geração qualificada para “usufruir” de tal conceito.

A educação deve adotar posturas orientadas, e os conteúdos serem lecionados em função do mercado de trabalho existente e resultarem da interação com os grupos empresariais. Estes devem constituir-se como instrumentos para alcançar uma harmonia social, acrescentar valor económico aproveitando e integrando o chamado “capital humano” que daí emerge. De acordo com Davenport, Harris, e Shapiro (2010) a expressão “capital Humano” surge pela primeira vez em 1961, num artigo da revista norte americana “*American Economic Review*” sob o título “*Investment in Human Capital*” escrito por Theodore W. Schultz, galardoado com o Nobel de economia em 1979, que entendia que o investimento em capital humano era o melhor e mais rentável ato de gestão.

Daqui se retira que o mesmo deve acontecer com a educação ao longo da vida, devendo ser orientada para responder ao mercado de trabalho, acrescentando formação, conhecimento, cultura, e visão política e social.

A aplicação e utilização da flexissegurança na AP é em tudo “mais difícil e mais desafiadora do que no setor privado, até pelas diferenças organizacionais, estruturais e, até, de valores” Kuperus et al (2010) em (Nunes & Castro, 2010, p. 209), no entanto cada vez mais países estão a conseguir adaptar e integrar uma espécie de “regime híbrido de emprego público que combina com algumas características daquela teoria (flexissegurança) e, ainda, em alguns aspetos que tem a ver, de resto, com o tipo de ênfase que o próprio país dá a determinadas características dos vários modelos de emprego público”(Bourgon, 2008 em Nunes & Castro, 2010, p.209), nos quais Portugal se inclui.

Essa geração, que em Portugal começou a ser preparada nos últimos 20 anos, que começa a obter alguns resultados nos últimos 10, ainda se encontra longe de uma realidade como a da sociedade Dinamarquesa, onde desde o pré-escolar até ao ensino superior as suas crianças e jovens são estimulados e obtêm capacitações que os colocam entre os mais competitivos a nível mundial. No entanto, numa época em que os mercados estão em constante transformação não chega que os conhecimentos sejam adquiridos nesta fase, sendo necessário efetuar uma contínua aprendizagem, quer seja “*on job*” (formação extra no âmbito da atividade exercida), ou de outras atividade que possam no futuro constituir uma mais-valia no caso de perda do seu local de trabalho.

Contudo, apesar do atraso da implementação desta realidade em Portugal, uma das questões que se coloca é a da sua aplicabilidade no setor público.

6.3 Corrupção

A corrupção é uma praga social que não pode ser combatida só pela via legal. Apesar das virtudes da Lei n.º 32/2010 de 2 de setembro, que veio alargar as molduras penais e sobretudo alargar os prazos de prescrição, caso não exista uma política integrada de combate à corrupção, os seus autores terão tendência a especializar-se.

Existem diversas formas possíveis de combater a corrupção, partindo sempre do princípio de se estar na presença de um grave problema, mas controlável, obviamente que a fragilidade dos vínculos e a perda de direitos, não constituem em si as causas de um aumento de corrupção. No entanto, estas conjugadas com uma série de fatores resultantes da crise de 2007 e alguns fatores intrínsecos ao ser humano como a ganância e o próprio instinto de sobrevivência, então estar-se-á na presença de uma mistura explosiva e lesiva de um bem maior e comum, o interesse público.

Analisando as reações dos trabalhadores da AP que nestes anos foram identificados e que confirmaram a prática destes crimes, e mesmo das estruturas sindicais que os representam (como por exemplo da PSP e GNR), verifica-se uma similaridade justificativa centrada na (DCIAP, 2010):

- Perda de rendimento/direitos;
- Frustração de expectativas;
- Aumento exponencial e inesperado das obrigações perante as instituições de crédito; e,
- Desemprego do cônjuge.

Com exceção desta última situação, todas as outras derivam da conjugação da crise financeira instalada e de uma mudança de modelo de GRH na AP, apresentado como uma das vias para a modernização, que impulsionará o país para uma nova época de crescimento, o qual não pode tropeçar no flagelo da corrupção.

6.4 Desmotivação

Os cortes salariais diretos (salário base, horas extra, suspensão ou supressão de prémios), ou indiretos cortes nos subsistemas de saúde e nas perspetivas de reforma, com o fim das pré-reformas e o aumento da idade de reforma, sem aplicação de penalizações para os 66 anos de idade, levam inúmeros trabalhadores a entrar numa espiral de desmotivação.

Muitos deles, nesta altura, já no topo das suas carreiras e respetivas remunerações, já se encontravam numa fase da sua vida em que calculavam poder aceder brevemente à situação de aposentado, vêm agora esse dia cada vez mais longe e as suas remunerações a reduzir, quer por via dos cortes salariais, impostos ou inflação, que reduzem substancialmente o seu

poder de compra e a capacidade de cumprir os seus compromissos. Existem situações desde estatutos profissionais que impedem o exercício outras atividades até formações de tal forma específicas que dificultam a obtenção de outros rendimentos.

Com o aumento da idade de reforma surgem situações preocupantes quer em termos de dignificação do ser humano quer em termos sociais e de garantia das funções essenciais do Estado, com por exemplo, polícias de varias funções (desde municipais a funções judiciais) a terem de exercer até aos 60 anos e alguns até aos 66 Anos numa sociedade em que o crime é cada vez mais complexo e violento. Professores até 66 Anos a lecionar em turmas compostas por alunos de diversos perfis, alguns deles completamente desintegrados dos valores da sociedade e a não conseguirem manter uma atitude correta numa sala de aulas, porque esses valores não lhes foram passados pelos responsáveis pela sua educação. Enfermeiros com 65 anos de idade no ativo, que entre outras funções, têm que movimentar doentes acamados e efetuar a sua higiene.

A redução salarial dos trabalhadores da AP é justificada pelo Governo com o argumento de que os trabalhadores deste setor auferem um salário superior aos seus congéneres do setor privado, para tal fundamenta com o estudo solicitado à “MERCER” pelo Ministério das Finanças/ Secretaria de Estado da Administração Pública. – “Análise comparativa das remunerações praticadas no setor público e no setor privado”. Pelo que é de importância fulcral efetuar uma análise ao mesmo para que seja possível compreender as conclusões a que o mesmo chegou e com as quais o Governo concordou.

6.4.1. O estudo solicitado à “MERCER” pelo Ministério das Finanças/ Secretaria de Estado da Administração Pública. – “Análise comparativa das remunerações praticadas no setor público e no setor privado”

Na sociedade Portuguesa generalizou-se o sentimento de que os trabalhadores da AP têm diversos privilégios, o maior dos quais, de auferirem um vencimento injusto e injustificadamente superior ao dos trabalhadores das entidades privadas.

Aquela mesma sensação, que se veio aprofundando desde a última década do séc. XX, entroncou com a reforma da AP, iniciada nos primeiros anos deste século e com a crise financeira de 2007, emergindo desde então como ponto fulcral na reforma e reorganização da GRH.

Fruindo de todo este ambiente social, o XIX Governo Constitucional, perante a necessidade imposta pela “Troika” de transformar em permanentes, e mesmo de agravar se possível, os cortes temporários do seu antecessor, solicitou um estudo, à consultora “MERCER”, que visava analisar comparativamente das remunerações praticadas no setor público e no privado, o qual foi entregue a 22 de fevereiro de 2013.

Um dos problemas identificados no estudo efetuado sobre as implicações da austeridade na reforma dos modelos de GRH centrou-se no perigo de transformar a reforma em curso numa mera diminuição de custos. Assim, esse risco aumenta quando se trata de uma matéria, como os salários, que representam uma grande parte desse custo.

Em face dessa realidade, e aproveitando o facto de o Governo ter encomendado o citado relatório, torna-se desnecessário efetuá-lo de novo, mas urge verificar, corrigir e apresentar, uma análise que seja condizente com a realidade. Como em qualquer ato praticado pelo Estado, este deve ser claro e compreendido pelos seus destinatários e de nada serve divulgar valores como os de 16 de março de 2012 na Síntese Estatística do Emprego Público (SIEP), em que se refere que a remuneração base média na AP era, em janeiro desse ano de 1.401,5 euros brutos por mês, a que acrescidos os subsídios, suplementos, prémios e horas extra, totalizariam o valor de 1.600,7 euros brutos. Acrescentando que de acordo com os dados do Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, de abril de 2011, o salário bruto no privado era de 963 euros e o ganho médio mensal de 1.134 euros líquidos. Assim se efetua um comparativo que apenas serve para confundir e desinformar.

Com esta análise pretende-se verificar acima de tudo se:

- A comparação incidiu sobre realidades comparáveis;
- Foram tidas em conta as especificidades;
- Os valores apresentados correspondem aos divulgados por entidades independentes, como por exemplo a “PORDATA”;
- As conclusões se centram nos dados obtidos; e,
- As recomendações são ponderadas, equilibradas e consonantes com os valores obtidos.

6.4.1.1 O relatório final do estudo solicitado

Assim, concentrando a análise no relatório final do estudo, este começa por referir que tem “por objetivo inicial dar cumprimento à primeira parte da medida 3.42 da quarta atualização do “Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality” estabelecido entre o Estado Português e a “Troika” na qual o Governo se comprometeu a “realizar uma avaliação exaustiva das tabelas salariais da AP para identificar diferenças injustificadas de remuneração entre o setor público e o setor privado para qualificações equiparáveis.” (p.15)

6.4.1.1.1 As dificuldades encontradas

O relatório começa por elencar uma serie de dificuldades encontradas durante a sua elaboração, mormente no que respeita, segundo o mesmo, a (p. 8):

- Enquadramento salarial: referindo que no setor público existe um enquadramento salarial para funções distintas, o que não acontece no privado. Fica no entanto por explicar em que se fundamenta essa observação, uma vez que no privado não existe qualquer tabela remuneratória, tendo apenas como referência/ exigência, que seja superior ou igual ao salário mínimo (RMNG), a qual mesmo assim é muitas vezes ultrapassada através de contratos a tempo parcial;
- Prossegue com a observação da diferença sobejamente conhecida de que no setor público a remuneração nalgumas carreiras como (Técnicos Superiores, Assistentes Técnicos e Técnicos Administrativos) é muito influenciada pela antiguidade (sistema carreirístico), enquanto no setor privado depende na sua maioria da meritocracia. No entanto, fica por acrescentar que no setor privado, se efetua uma antecipação dos ciclos económicos, que permite dispensar os seus funcionários, nos ciclos negativos e contratar novos nos ciclos de crescimento económico com remunerações inferiores. Fica assim por retirar destes factos as referidas conclusões, como por exemplo da introdução no estudo de um fator de atualização condizente com a antiguidade; e,
- Termina a referir, que também não foram objeto de análise em favor dos trabalhadores da AP, “...a natureza do vínculo e o grau de proteção no emprego, bem como a forma de progressão na carreira, o número de dias de férias e a natureza dos regimes de proteção social aplicáveis...” (p. 9)

Este último ponto introdutório, é persecutório do resultado a atingir, isto porque, num tema como as remunerações, quando se pretende comparar, não se pode por um lado afastar, como a seguir se analisará, todas as componentes remuneratórias complementares e muito importantes no salário do setor privado e contrapor isso com vínculo e proteção no emprego. Assim como progressão na carreira, há muito congeladas no setor público, diferença nos períodos de férias, entretanto já afastadas, e mais grave ainda, com proteção social para o qual os funcionários descontam sobre o seu ordenado bruto e que em grande parte do setor privado é oferecida pela entidade patronal, não incluída no salário e logo não objeto de tributação.

6.4.1.1.2 Pressupostos

Relativamente aos pressupostos do relatório, que surge “perdido” no interior do mesmo, encontram-se algumas definições relevantes, de onde se salientam as dos itens considerados para efeito do cálculo da remuneração base mensal e do ganho mensal (p. 65):

- “Remuneração Base”, que aparece definida dentro dos parâmetros que se esperariam para o efeito, no entanto na pág. 66 do relatório, no seu 3.º parágrafo, refere-se que “a fim de possibilitar uma maior comparabilidade da informação de mercado aos dados do setor público, os montantes das remunerações do setor privado apresentados no Estudo correspondem a um horário de trabalho equivalente a 35 horas semanais”. Ora este relatório surge numa altura em que se encontrava o Governo para apresentar no Parlamento o aumento do horário dos trabalhadores da AP para 40 Horas semanais, sem qualquer acréscimo ou contrapartida

remuneratória, evocando para tal, princípios Constitucionais como a igualdade e a equidade, o qual se veio a verificar através da “Lei n.º 68/2013 de 29 de agosto”. Assim verifica-se que o estudo em causa se inicie com um pressuposto errado, uma vez que para efeitos de comparação as remunerações base no setor privado foram amputadas em 12,5% do seu valor real; e,

– “Ganho”, para este efeito foi considerada a remuneração base, à qual foram adicionados o subsídio de refeição, as remunerações pagas por trabalho suplementar e os suplementos remuneratórios (p. 65). É neste último que voltam a surgir algumas incongruências que conduziram a resultados diferentes dos que na realidade ocorrem, uma vez que se refere, ter-se considerado para efeitos desta rubrica “valor ilíquido pago aos trabalhadores a tempo completo remunerados pelo mês inteiro de suplementos ou subsídios com carácter regular”, o qual acontece com maior incidência no setor público, uma vez que no setor privado esta componente têm características, de remuneração variável, como prémios de desempenho, participação em lucros, ou de benefícios, como seguros de variada índole, planos de pensões, viaturas, telemóveis e outros dispositivos eletrónicos, vouchers para compras variadas; entre outros existentes no setor privado, principalmente em áreas específicas, como a comercial, em que chegam a ultrapassar a componente fixa e que no setor público são inexistentes ou residuais, as quais não são relevadas na formação do valor considerado como “Ganho”. Acresce ainda o efeito das diuturnidades e/ou dos subsídios de antiguidade, considerados para efeitos desta rubrica e que deveria ter sido objeto de alguma ponderação, uma vez que a permanência por um período mais longo na mesma função conduz a um maior rendimento (fruto da maior rentabilidade que resulta do fator experiência), proveniente dos aumentos anuais, que resultam, entre outros, do efeito da inflação.

6.4.1.1.3 A Abordagem metodológica

O estudo foi segmentado em 3 partes:

- Funções existentes no setor público, em que, no setor privado existem semelhantes - Funções tipo A – objeto de duas abordagens distintas (os grupos de funções que correspondem a carreiras da AP e um conjunto específico de funções existentes nos setores público e privado, a partir de uma segmentação da análise anterior, com base nas respetivas entidades públicas);
- Funções exclusivamente públicas - Funções tipo B; e,
- Funções existentes no setor público e que existem semelhantes no setor privado, mas que o estudo da TRS não contempla - Funções tipo C.

As funções tipo A foram comparadas com o TRS, as de tipo B avaliadas mediante a aplicação da metodologia MERCER, com base uma caracterização prévia de cada uma das funções, assegurada pela DGAEP, e as de tipo C comparadas com os dados disponibilizados pelo GEP, referentes às convenções coletivas de trabalho (CCT) do setor privado.

6.4.1.1.4 A amostra

No que respeita à amostra recolhida no setor privado é necessário analisar como é que a mesma foi recolhida. O relatório final na sua pág. 47 refere que a amostra foi recolhida do “Estudo Total Remuneration Survey (TRS)”, elaborado pela mesma entidade, que no entanto decide utilizar o percentil 25⁴⁰ desse mesmo estudo alegando:

- “As empresas que integram o TRS não representam grande parte do tecido empresarial nacional, designadamente as PME (responsáveis por uma elevada fatia do mercado de trabalho em Portugal)”; e,
- “No TRS da Mercer se incluem empresas internacionais com maior propensão à prática de políticas salariais mais competitivas, o que não corresponde em regra à realidade do setor público.”

Concluindo que “A escolha do percentil 25 permite corrigir este fator de distorção.”

Relativamente a isto apraz contrapor apenas o seguinte: se as empresas que integram TRS não representam a realidade nacional, nem são comparáveis com a realidade do setor público, então era necessário utilizar ou, na falta de um credível, efetuar um estudo de raiz, que permitisse a comparação pretendida por forma a credibilizar o relatório apresentado.

Quadro I
N.º de Observações

Grupos	N.º Observações	
	Sector Público	Sector Privado (estudo TRS)
Direcção de Topo 1.º nível (DT1)	425	82
Direcção de Topo 2.º nível (DT2)	650	105
Direcção Intermédia 1.º nível (DI1)	2.144	585
Direcção Intermédia 2.º nível (DI2)	4.504	1.939
Direcção Intermédia 3.º nível e seguintes (DI3)	1.595	682
Técnico Superior (TS)	42.984	7.226
Informático (INF)	4.223	1.682
Assistente técnico, técnico de nível intermédio, pessoal administrativo (AT)	62.588	6.200
Assistente operacional, operário, auxiliar (AO)	83.826	2.404
Total	202.939	20.905

Fonte: MERCER (2012)

Como se pode verificar no quadro o percentil 25 corresponde a um conjunto diminuto de entidade (10% das do setor público), o qual se desconhece ser ou não representativo do mercado nacional, fica por esclarecer a questão sobre a necessidade de comparar com o que é incomparável.

⁴⁰ Percentil é a percentagem de valores que estão antes ou depois de determinado dado. Já mediana divide a sequência em duas partes que possuem 50% dos dados, mas existem outras divisões dos valores que podem apresentar quaisquer posições num conjunto ordenado de dados. O 25º percentil é o primeiro quartil.
Fonte: http://moodle.isec.universitas.pt/201314/pluginfile.php/4823/mod_resource/content/1/AULA%209.pdf.

No que respeita ao setor público não existiu amostragem e selecionou-se os trabalhadores que tivessem funções semelhantes às do estudo TRS, num processo designado por “job matching”⁴¹, para as funções de tipo A e a sua globalidade nas funções enquadradas nos outros restantes tipos.

6.4.1.1.5 A comparação

Em termos comparativos o estudo apresenta as diferentes perspetivas no seu ponto 6 (seis), onde começa por elaborar uma abordagem genérica às carreiras da AP, nas funções “tipo A”, na qual começa por comparar a remuneração base média mensal do setor público com o valor de referência do setor privado, apresentando para tal o seguinte quadro:

Quadro II
Comparação da remuneração base média das funções de tipo A do estudo Mercer

Grupos	Descrição	Remuneração Base Média Mensal (€)				Referência de Mercado (€)	Comparação com o mercado			
		Global	Admin. Central	Admin. Region	Admin. Local		Global	Admin. Central	Admin. Region	Admin. Local
DT1	Direcção de Topo 1.º Nível	4.175	4.435	3.765	3.705	6.040	69%	73%	62%	61%
DT2	Direcção de Topo 2.º Nível	3.765	3.890	2.775	3.140	3.380	111%	115%	82%	93%
DI1	Direcção Intermédia 1.º Nível	3.125	3.215	2.930	2.990	2.960	106%	109%	99%	101%
DI2	Direcção Intermédia 2.º Nível	2.680	2.785	2.600	2.600	1.905	141%	146%	136%	137%
DI3	Direcção Intermédia 3.º Nível e seguintes	1.900	1.895	2.225	1.865	1.515	125%	125%	147%	123%
TS	Técnico Superior	1.660	1.730	1.700	1.495	1.270	131%	136%	134%	118%
INF	Informático	1.740	1.820	1.780	1.585	1.175	148%	155%	151%	135%
AT	Assistente técnico, técnico de nível intermédio, pessoal admin.	915	930	960	890	855	107%	109%	112%	104%
AO	Assistente operacional, operário, auxiliar	640	650	665	630	690	93%	94%	96%	91%

Fonte: MERCER (2012)

Apesar de, como anteriormente justificado, se poder discordar e contrapor o critério utilizado na amostragem, também não poderão os autores do estudo ignorar os efeitos da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, que genericamente aumenta a carga horária dos trabalhadores da AP, sem qualquer contrapartida remuneratória. Ora se num dos pressupostos, para os valores apresentados como valor de referência do mercado, se fazia referência a uma redução desse valor por forma a refletir o diferencial da carga horária, agora torna-se necessário adicionar esse mesmo valor.

Assim, no sentido de retirar esse efeito ao valor de referência, ter-se-á de dividi-lo pelas 35 horas semanais, para as quais foi calculado, e multiplicá-lo por 40 horas semanais, às quais os trabalhadores da AP passaram a estar sujeitos. Elaborado esse cálculo obtêm-se os resultados seguintes:

⁴¹ Escolha de acordo com o perfil mais aproximado.

Mecanismos de gestão de recursos humanos no setor público:
As implicações da austeridade.

Quadro III
Comparação da remuneração base média das funções de tipo A corrigido

Grupos	Descrição	Remuneração Base Média Mensal (€)				Ref. de Mercado	Comparação com o mercado			
		Global	Ad.Cent.	Ad.Reg.	Ad.Local		Global	Ad.Cent.	Ad.Reg.	Ad. Local
DT1	Direção de Topo 1º Nível	4175	4435	3765	3705	6903	60%	64%	55%	54%
DT2	Direção de Topo 2º Nível	3765	3890	2775	3140	3863	97%	101%	72%	81%
DI1	Direção Intermédia 1º Nível	3125	3215	2930	2990	3383	92%	95%	87%	88%
DI2	Direção Intermédia 2º Nível	2680	2785	2600	2600	2177	123%	128%	119%	119%
DI3	Direção Int. 3º Nível e Seg.	1900	1895	2225	1865	1731	110%	109%	129%	108%
TS	Técnico Superior	1660	1730	1700	1495	1451	114%	119%	117%	103%
INF	Informático	1740	1820	1780	1585	1343	130%	136%	133%	118%
AT	Assistente Técnico e outros	915	930	960	890	977	94%	95%	98%	91%
AO	Assistente Operacional e outros	640	650	665	630	789	81%	82%	84%	80%

Elaboração própria com base nos dados MERCER (2012)

Ora, numa primeira análise, uma vez que se estão a comparar renumerações base médias mensais, que se sabe terem uma menor relevância na formação do rendimento mensal no setor privado, do que no setor público, é possível verificar que a entrada em vigor do novo regime horário dos trabalhadores da AP, faz com que a diferença salarial se reduza substancialmente e se reverta em alguns grupos (DT2, DI1 e AT) em favor dos trabalhadores do setor privado.

No entanto, e apesar das debilidades anteriormente demonstradas, o valor mais próximo daquele que constitui a remuneração dos trabalhadores de ambos os setores, que são o real objeto de comparação no estudo, é o referente ao ganho médio mensal, o qual é apresentado de acordo com os valores da tabela que se segue:

Quadro IV
Comparação do ganho médio das funções de tipo A do estudo Mercer

Grupos	Descrição	Ganho Médio Mensal (€)				Referência de Mercado (€)	Comparação com o mercado			
		Global	Admin. Central	Admin. Region	Admin. Local		Global	Admin. Central	Admin. Region	Admin. Local
DT1	Direcção de Topo 1.º Nível	5.030	5.295	4.655	4.500	7.330	69%	72%	64%	61%
DT2	Direcção de Topo 2.º Nível	4.425	4.550	3.445	3.580	5.335	83%	85%	65%	67%
DI1	Direcção Intermédia 1.º Nível	3.610	3.750	3.385	3.350	4.200	86%	89%	81%	80%
DI2	Direcção Intermédia 2.º Nível	2.990	3.175	2.870	2.850	2.840	105%	112%	101%	100%
DI3	Direcção Intermédia 3.º Nível e seguintes	2.240	2.275	2.550	1.985	2.150	104%	106%	119%	92%
TS	Técnico Superior	1.765	1.850	1.800	1.585	1.630	108%	113%	110%	97%
INF	Informático	1.865	1.960	1.880	1.680	1.635	114%	120%	115%	103%
AT	Assistente técnico, técnico de nível intermédio, pessoal admin.	1.035	1.060	1.075	990	995	104%	107%	108%	100%
AO	Assistente operacional, operário, auxiliar	765	765	790	760	830	92%	92%	95%	92%

Fonte: MERCER (2012)

Aplicando aos valores desta tabela os efeitos do aumento da carga horária sem acréscimo de remuneração previstos na Lei n.º 68/2013 de 29 de agosto, obtêm-se os seguintes resultados:

Mecanismos de gestão de recursos humanos no setor público:
As implicações da austeridade.

Quadro V

Comparação do ganho médio das funções de tipo A corrigido

Grupos	Descrição	Ganho Média Mensal (€)				Ref. de Mercado	Comparação com o mercado			
		Global	Ad.Cent.	Ad.Reg.	Ad.Local		Global	Ad.Cent.	Ad.Reg.	Ad. Local
DT1	Direção de Topo 1º Nível	5030	5295	4655	4500	8377	60%	63%	56%	54%
DT2	Direção de Topo 2º Nível	4425	4550	3445	3580	6097	73%	75%	57%	59%
DI1	Direção Intermédia 1º Nível	3610	3750	3385	3350	4800	75%	78%	71%	70%
DI2	Direção Intermédia 2º Nível	2990	3175	2870	2850	3246	92%	98%	88%	88%
DI3	Direção Int. 3º Nível e Seg.	2240	2275	2550	1985	2457	91%	93%	104%	81%
TS	Técnico Superior	1765	1850	1800	1585	1863	95%	99%	97%	85%
INF	Informático	1865	1960	1880	1680	1869	100%	105%	101%	90%
AT	Assistente Técnico e outros	1035	1060	1075	990	1137	91%	93%	95%	87%
AO	Assistente Operacional e outros	765	765	790	760	949	81%	81%	83%	80%

Elaboração própria com base nos dados MERCER (2012)

Verifica-se, assim, que o simples efeito do aumento do horário semanal dos trabalhadores da AP coloca as suas remunerações em défice de competitividade face ao setor privado em todos os grupos objeto de análise, com exceção do grupo profissional dos “informáticos”, no qual passa a existir uma espécie de paridade quase perfeita. Continuam ainda no entanto os trabalhadores do setor privado a beneficiar dos esquemas legais de planeamento fiscal, adotados pelas empresas e que também aproveita aos trabalhadores, os quais o projeto de OE para 2014 se propõe começar a combater parcialmente, nomeadamente no que respeita a viaturas atribuídas.

De seguida o estudo prossegue com a abordagem de um conjunto específico de funções existentes nos setores público e privado, em 3 (três) grupos específicos das funções de tipo “A”, como apresentado no quadro seguinte:

Quadro VI

Comparação do rendimento base médio em funções específicas de tipo A do estudo Mercer

Grupos	Descrição	Remuneração Base Média Mensal (€)				Referência de Mercado (€)	Comparação com o mercado			
		Global	Admin. Central	Admin. Region	Admin. Local		Global	Admin. Central	Admin. Region	Admin. Local
TS	Técnico Superior da Área Financeira	1.840	1.840	1.775	-	1.210	152%	152%	147%	-
	Técnico Superior Jurista	1.795	1.795	1.825	-	1.400	128%	128%	130%	-
	Engenheiro	1.800	1.810	1.740	-	1.455	124%	124%	120%	-
	Técnico superior de formação	1.865	1.865	-	-	1.190	157%	157%	-	-
	Formador	1.795	1.800	1.635	-	1.140	158%	158%	144%	-
TS	Técnico Superior	1.660	1.730	1.700	1.495	1.270	131%	136%	134%	118%
INF	Técnico Informático	2.095	2.095	2.105	-	1.155	181%	181%	182%	-
INF	Informático	1.740	1.820	1.780	1.585	1.175	148%	155%	151%	135%
AT	Assistente Legal	990	990	1.020	-	945	105%	105%	108%	-
	Assistente Administrativo	1.000	1.000	1.020	-	905	110%	111%	113%	-
	Administrativo da Área Financeira	1.190	1.220	1.050	-	890	134%	137%	118%	-
	Administrativo de Atendimento	915	910	970	-	840	109%	108%	115%	-
AT	Assistente Técnico, Técnico de Nível Intermédio, Pessoal Administrativo	915	930	960	890	855	107%	109%	112%	104%

Fonte: MERCER (2012)

Desta análise conclui-se indubitavelmente que nestas funções para as quais o setor público suporta remunerações base ente os 900€ e os 2100€, o setor privado remunera com valores muito inferiores, encontrando-se diferenças que se cifram em mais de 80% nos técnicos

Mecanismos de gestão de recursos humanos no setor público:
As implicações da austeridade.

informáticos e superiores a 50% nos técnicos superiores. No entanto se recalculados os valores levando apenas em conta o efeito da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto (Lei das 40 horas), obtêm-se valores muito díspares.

Quadro VII
Comparação do rendimento base médio em funções específicas de tipo A corrigido

Grupos	Descrição	Remuneração Base Média Mensal (€)				Ref. de Mercado	Comparação com o mercado			
		Global	Ad.Cent.	Ad.Reg.	Ad.Local		Global	Ad.Cent.	Ad.Reg.	Ad. Local
TS	Téc. Superior-Área Financeira	1840	1840	1775		1383	133%	133%	128%	
	Técnico Superior Jurista	1795	1795	1825		1600	112%	112%	114%	
	Engenheiro	1800	1810	1740		1663	108%	109%	105%	
	Técnico Superior de Formação	1865	1865			1360	137%	137%		
	Formador	1795	1800	1635		1303	138%	138%	125%	
TS	Técnico Superior	1660	1730	1700	1495	1451	114%	119%	117%	103%
INF	Téc. Informático	2095	2095	2105		1320	159%	159%	159%	
INF	Informático	1740	1820	1780	1585	1343	130%	136%	133%	118%
AT	Assistente Legal	990	990	1020		1080	92%	92%	94%	
	Assistente Administrativo	1000	1000	1020		1034	97%	97%	99%	
	Administrativo-Área Financeira	1190	1220	1050		1017	117%	120%	103%	
	Administrativo de Atendimento	915	910	970		960	95%	95%	101%	
AT	Assistente Técnico e outros	915	930	960	890	977	94%	95%	98%	91%

Elaboração própria com base nos dados MERCER (2012)

Apenas com esse cálculo, o diferencial existente no grupo AT desaparece, mantendo-se nas funções em análise dois restantes grupos, mas baixando substancialmente o diferencial, numa comparação que ainda se cinge às remunerações base médias mensais.

Quando comparado o ganho médio mensal, o estudo apresenta genericamente o mesmo cenário, salvo em duas funções como demonstra o quadro seguinte:

Quadro VIII
Comparação do ganho médio em funções específicas de tipo A do estudo Mercer

Grupos	Descrição	Ganho Médio Mensal (€)				Referência de Mercado (€)	Comparação com o mercado			
		Global	Admin. Central	Admin. Region	Admin. Local		Global	Admin. Central	Admin. Region	Admin. Local
TS	Técnico Superior da Área Financeira	1.980	1.980	1.865	-	1.500	132%	132%	124%	-
	Técnico Superior Jurista	1.890	1.890	1.950	-	2.045	92%	92%	95%	-
	Engenheiro	1.885	1.895	1.835	-	1.800	105%	105%	102%	-
	Técnico superior de formação	1.955	1.955	-	-	1.845	106%	106%	-	-
	Formador	1.875	1.880	1.715	-	1.545	121%	122%	111%	-
TS	Técnico Superior	1.765	1.850	1.800	1.585	1.630	108%	113%	110%	97%
INF	Técnico Informático	2.285	2.290	2.225	-	1.455	157%	157%	153%	-
INF	Informático	1.865	1.960	1.880	1.680	1.635	114%	120%	115%	103%
AT	Assistente Legal	1.080	1.075	1.130	-	1.190	91%	90%	95%	-
	Assistente Administrativo	1.110	1.105	1.185	-	1.015	109%	109%	117%	-
	Administrativo da Área Financeira	1.335	1.370	1.160	-	1.040	128%	132%	112%	-
	Administrativo de Atendimento	1.010	1.000	1.095	-	985	103%	102%	111%	-
AT	Assistente Técnico, Técnico de Nível Intermediário, Pessoal Administrativo	1.035	1.060	1.075	990	995	104%	107%	108%	100%

Os dados apresentados como referência de mercado para o grupo "Informático", correspondem a um grupo de empresas de IT do estudo MERCER.
Fonte: MERCER (2012)

No entanto se a estes valores se aplicar os efeitos da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, resulta no quadro que se apresenta:

Mecanismos de gestão de recursos humanos no setor público:
As implicações da austeridade.

Quadro IX
Comparação do ganho médio em funções específicas de tipo A corrigido

Grupos	Descrição	Ganho Média Mensal (€)				Ref. de Mercado	Comparação com o mercado			
		Global	Ad.Cent.	Ad.Reg.	Ad.Local		Global	Ad.Cent.	Ad.Reg.	Ad. Local
TS	Téc. Superior-Área Financeira	1980	1980	1865		1714	116%	116%	109%	
	Técnico Superior Jurista	1890	1890	1950		2337	81%	81%	83%	
	Engenheiro	1885	1895	1835		2057	92%	92%	89%	
	Técnico Superior de Formação	1955	1955			2109	93%	93%		
	Formador	1875	1880	1715		1766	106%	106%	97%	
TS	Técnico Superior	1765	1850	1800	1585	1863	95%	99%	97%	85%
INF	Téc. Informático	2285	2290	2225		1663	137%	138%	134%	
INF	Informático*	1865	1960	1880	1680	1869	100%	105%	101%	90%
AT	Assistente Legal	1080	1075	1130		1360	79%	79%	83%	
	Assistente Administrativo	1110	1105	1185		1160	96%	95%	102%	
	Administrativo-Área Financeira	1335	1370	1160		1189	112%	115%	98%	
	Administrativo de Atendimento	1010	1000	1095		1126	90%	89%	97%	
AT	Assistente Técnico e outros	1035	1060	1075	990	1137	91%	93%	95%	87%

* Os dados apresentados correspondem a um grupo de empresas de IT do estudo MERCER

Elaboração própria com base nos dados MERCER (2012)

Assim verifica-se que a diferença salarial tão vincada no relatório em causa, para este conjunto de funções específicas, ficou anulada pelos efeitos do aumento da carga horária dos trabalhadores da AP, que transformou o rendimento auferido pelos trabalhadores da AP das funções em análise, num rendimento equivalente ou inferior ao encontrado nos trabalhadores do setor privado que serviram de amostragem, exceto no que respeita à função de técnico informático.

No que respeita à função de técnico informático, encontra-se neste estudo uma particularidade, uma vez que quando comparada esta função com o grupo dos informáticos, verifica-se que no setor público o seu rendimento é superior e no setor privado o seu rendimento é inferior. Constata-se ainda que como nota explicativa do quadro, se refere dados utilizados para calcular o valor de referência do setor privado provêm de um conjunto de empresas de informação e tecnologia. Assim, conclui-se que, representando estas apenas 14% das empresas objeto do estudo, o efeito do valor dos rendimentos auferidos nestas empresas pelos técnicos informáticos, setor em que se constituem como verdadeiro capital humano, é reduzido pelos rendimentos auferidos pelos trabalhadores que exercem essas funções noutras empresas de outros setores, que representam a maior percentagem amostra.

Dos valores do quadro IX conclui-se que, os técnicos informáticos no setor público, onde têm obrigações, requisitos de acesso (exigência mínima de licenciatura, concurso público, etc...) e atribuições como qualquer outro técnico superior, no entanto numa função muito específica e cada vez mais importante neste mundo da informação, auferem de um rendimento idêntico aos seus pares do setor privado a exercerem funções em empresas com dessa especificidade, e rendimento superior quando comparados com a generalidade dos técnicos informáticos do setor privado, onde se incluem profissionais sem qualquer qualificação ou mesmo meros habilitados. Muitas empresas atribuem a função de informático ao profissional que consegue resolver os problemas que surgem no dia a dia, logo é impossível comparar com os trabalhadores que exercem essas funções no setor público, em que tal circunstância é

impossível de manter por um período pouco mais do que transitório, quando devidamente justificado e assumido pelo dirigente máximo do serviço em causa.

Seguidamente o estudo centra-se nas funções de tipo “B”, elencando um conjunto de funções para as quais não se encontra equivalência no mercado, funções estas de cariz essencialmente público, ligadas as funções de soberania do Estado, como se verifica nos valores do quadro seguinte:

Quadro X
Comparação do rendimento bruto médio em funções do tipo B do estudo Mercer

Função	RBMM	Comparação face ao mercado	GMM	Comparação face ao mercado
Oficial (Forças Armadas)	1.780	Abaixo do mercado	2.340	Abaixo do mercado
Sargento (Forças Armadas)	1.370	Em linha com o mercado	1.795	Em linha com o mercado
Praça (Forças Armadas)	705	Em linha com o mercado	975	Acima do mercado
Oficial (PSP)	1.930	Abaixo do mercado	2.235	Abaixo do mercado
Chefe (PSP)	1.700	Acima do mercado	2.205	Acima do mercado
Agente (PSP)	1.250	Acima do mercado	1.640	Acima do mercado
Oficial (GNR)	2.415	Abaixo do mercado	2.715	Abaixo do mercado
Sargento (GNR)	1.775	Acima do mercado	2.085	Acima do mercado
Guarda (GNR)	1.200	Acima do mercado	1.470	Acima do mercado
Chefia Tributária	2.310	Em linha com o mercado	2.420	Abaixo do mercado
Pessoal da Admin. Tributária e Aduaneira	1.815	Acima do mercado	2.005	Acima do mercado
Pessoal de Inspeção	2.090	Acima do mercado	2.430	Acima do mercado
Investigação e Fiscalização do SEF	2.070	Em linha com o mercado	2.740	Em linha com o mercado
Diplomata	2.520	Abaixo do mercado	9.185	-
Bombeiro	1.005	Acima do mercado	1.510	Acima do mercado
Polícia Municipal	930	Acima do mercado	1.380	Acima do mercado
Oficial de Justiça	1.385	Acima do mercado	1.615	Acima do mercado
Polícia Judiciária	1.870	Em linha com o mercado	2.280	Abaixo do mercado
Guarda Prisional	1.015	Acima do mercado	1.815	Acima do mercado

Fonte: MERCER (2012)

Poder-se-á começar por verificar o padrão dos resultados que corresponde ao verificado nos quadros apresentados para as diferentes abordagens das funções tipo “A”, em que apenas as funções de topo aparecem com rendimentos abaixo da linha de mercado, numa segunda linha algumas funções de investigação próximas dos valores de mercado e todas as outras acima dos valores de mercado.

Refere-se que para a avaliação das funções enquadradas no tipo “B” foi utilizado o sistema IPE (International Position Evaluation). Ferramenta desenvolvida pela autora do estudo para avaliar as funções, suportando-se para tal, numa caracterização prévia de cada uma dessas funções efetuada pela DGAEP. Acrescenta-se, ainda, que se trata de uma “metodologia testada e comprovada internacionalmente, tendo sido aplicada em inúmeras empresas, setores de atividade e entidades públicas, em diversos países de todo o mundo” não referindo no entanto se alguma vez fora aplicada a funções exclusivamente públicas como aqui apresentadas.

Na pág. 14, o relatório apresenta a descrição metodológica da análise, centrada em intervalos de pontos a atribuir. Logo aqui pode-se verificar que, a adicionar, aos riscos provenientes da

caracterização ter sido efetuada pela instituição que requer o relatório, as funções que implicam algum tipo de risco ou dano para o seu titular, onde esse risco apenas é graduado com um máximo de 35 pontos de um total de 1245, o que representa apenas 2,8% do valor final, o que verificando as funções em análise e os seus diversos risco, se conclui como francamente desproporcional.

As expressões utilizadas na abordagem metodológica a estas funções como “definir o negócio”, “analisar a forma como a organização cria valor” e “analisar a cadeia de valor”, são demonstrativas de que estaremos perante um bom método quando aplicado em funções da cadeia de criação de valor no entanto utilizado nas funções erradas, e que traria melhores resultado por exemplo em funções como as enquadradas no tipo “C”.

No que respeita as Funções tipo “C”, foram enquadradas as funções existentes no setor público, em que no setor privado existem semelhantes mas que o estudo da TRS não contemplou, onde se encontram essencialmente funções ligadas à educação e à saúde. Aqui foram comparados os rendimentos médios auferidos no setor público, com os dados disponibilizados pelo Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP) relativos à remuneração destas funções no setor privado, com exceção dos assistentes técnicos e operacionais (AT e AO) da área da educação que foram extraídos da convenção coletiva de trabalho assinada entre a Associação de Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo (AEEP) e pela FENPROF, que resultaram nos valores vertidos nas tabelas seguintes, relativas à RBMM e ao GMM respetivamente.

Quadro XI
Comparação do rendimento bruto médio em funções do tipo C do estudo Mercer

Função	Remuneração Base Média Mensal (€)				Referência de Mercado (€)	Comparação com o mercado			
	Global	Admin. Central	Admin. Regiona	Admin. Local		Global	Admin. Central	Admin. Regiona	Admin. Local
Educação									
Docente Ensino Superior (Universitário/ Politécnico/ Investigação)	3.275	3.275	3.190	-	2.295	143%	143%	139%	-
Educadores de Infância e Docentes do Ensino Básico e Secundário	2.000	2.010	1.855	-	1.365	147%	147%	136%	-
Assistentes técnicos, Técnico de Nível Intermédio, Pessoal Administrativo (AT)	825	815	930	-	755	109%	108%	123%	-
Assistente Operacional, Operário, Auxiliar (AO)	555	550	650	-	535	104%	103%	121%	-
Saúde									
Médico	3.160	3.160	3.145	-	3.350	94%	94%	94%	-
Enfermeiro	1.360	1.370	1.265	1.240	1.195	114%	115%	106%	104%

Função	Ganho Médio Mensal (€)				Referência de Mercado (€)	Comparação com o mercado			
	Global	Admin. Central	Admin. Regiona	Admin. Local		Global	Admin. Central	Admin. Regiona	Admin. Local
Educação									
Docente Ensino Superior (Universitário/ Politécnico/ Investigação)	3.375	3.375	3.270	-	2.650	127%	127%	123%	-
Educadores de Infância e Docentes do Ensino Básico e Secundário	2.095	2.105	1.980	-	1.500	140%	140%	132%	-
Assistentes técnicos, Técnico de Nível Intermédio, Pessoal Administrativo (AT)	910	900	1.040	-	-	-	-	-	-
Assistente Operacional, Operário, Auxiliar (AO)	635	625	765	-	-	-	-	-	-
Saúde									
Médico	4.010	4.000	4.445	-	4.220	95%	95%	-	-
Enfermeiro	1.625	1.630	1.505	1.445	1.515	107%	108%	99%	95%

Fonte: MERCER (2012)

Iniciando a análise pelos AT e AO do setor da educação, parece que teria sido mais lógico enquadrá-los na análise realizada a funções de tipo “A”, uma vez que surgem apenas em termos comparativos para valores referente à RMMB, e mesmo aí comparam com valores de uma convenção coletiva de trabalho onde não são tidos em conta fatores como a antiguidade de permanência na função. Não existindo valores de comparação para o GMM impossibilita uma comparação verdadeiramente efetiva, a qual seria possível através do seu enquadramento nas funções de tipo “A”, onde facilmente se verifica que estariam dentro da média do setor público, que é muito inferior ao valor de referência de mercado, em qualquer das perspetivas de análise.

Relativamente ao setor da saúde verifica-se que os valores das remunerações totais encontram-se próximos, com variações médias de 7%, em favor dos enfermeiros do setor público, justificáveis em razão da sua maior antiguidade quando comparados com os profissionais do setor privado e de 5% na classe médica. A esta aproximação de valores, não será certamente alheia a existência de uma efetiva concorrência no setor entre instituições, assim como aos padrões de qualidade aproximados apresentados em ambos os setores.

Nos dois grupos relativos à docência, onde no estudo apresenta valores para o RBMM, superiores em cerca de 40% no setor público, valores que se mantêm para o GMM na função de “Educadores de Infância e Docente do Ensino Básico e Secundário” onde descem para cerca de 25% na função de “Docente Ensino Superior (Universitário/ Politécnico/ Investigação). Aqui perdeu-se uma oportunidade de aplicar o sistema IPE (International Position Evaluation), uma vez que é na educação que se encontra a ignição para o desenvolvimento necessário é tão intensamente procurado, logo mais facilmente adaptável aos critérios relativos à cadeia de criação e valor.

É ainda irrelevante demonstrar que o setor privado universitário pratica remunerações inferiores para estas funções, uma vez que ainda não atingiu os níveis do seu congénere público, assim como não lida com a mesma “matéria-prima”, que os profissionais do setor público, durante toda a cadeia de formação das crianças e jovens deste país.

No que respeita aos “Educadores de Infância e Docente do Ensino Básico e Secundário” do setor público, e necessário ser tido em conta, na elaboração de qualquer tipo de comparação com o setor privado, que a sua entidade patronal não pode selecionar os seus alunos e crianças, logo trabalham com todos e para todos. Isto num país que têm das mais baixas taxas de natalidade da OCDE é de vital importância, uma vez que só o aumento da qualificação da sua população pode atenuar o efeito do seu envelhecimento.

De salientar que é prática no setor privado o ajustar de horários para possibilitar maiores tempos de “descanso”, que são utilizados em muitas circunstâncias para lecionar em outras instituições em regime de “*part-time*”, que no setor público é residual.

Comparar com a totalidade do setor privado é também considerar como boas as instituições sobre as quais proliferam notícias, que se vêm comprovando, de maltratar os seus profissionais, os quais até podem atribuir no final do período letivo excelentes notas, mas que depois se acaba por verificar não corresponderem à realidade (Lobo, 2011)

Relativamente a esta matéria, efetuando um enquadramento remuneratório com as funções analisadas nas funções de tipo “A”, verifica-se que este grupo de docentes e educadores usufrui de um GMM inferior a um técnico informático, e que os valores praticados se situam entre os da direção intermédia de 3º nível e seguintes e do técnico superior, que por sua vez são idênticos no setor público e no privado o que não poderá ser considerado desajustado para as suas qualificações e exigências.

Relativamente aos “Docentes de Ensino Superior” aqui verifica-se que sempre que surge o ensino superior português representado nalgum ranking, encontra-se permanentemente uma instituição pública, o mesmo vem acontecendo com as Faculdades de Direito, em que, quer nos exames de ingresso, quer nos exames finais de acesso à carreira de advogado, assim como nas provas de acesso ao Centro de Estudos Judiciários (CEJ), se verifica que os licenciados ou mestrados das instituições privadas se vêm constantemente reprovados ou afastados dos “*numerus clausus*” existentes. Nesta realidade existe uma exceção, que se centra nos polos da Universidade Católica Portuguesa, que não sendo pública também obedece a um conceito relativamente diferente das suas congéneres do setor privado e que tem apresentado resultados relevantes. Do estudo não é possível extrair este caso, no entanto a sua representatividade percentual é diminuta (apenas 4 polos) devido aos poucos polos que possui no país.

Acresce ainda um conjunto de benefícios que as instituições privadas oferecem aos seus docentes e que passam ao lado da tributação, logo não tidas em conta para efeitos de rendimento nem de ganho, que constituem no entanto formas encapotadas de remuneração, e outras menos licitas, que vão sendo descobertas como é o caso do polo das beiras (Viseu) da universidade Católica, que durante três anos, entre 2001 e 2003, contabilizou uma parte dos ordenados mensais dos docentes como se fossem bolsas de investigação, ajudas de custo e despesas com viagens com conhecimento destes (Tavares, 2005).

Efetuando um enquadramento com os valores apresentados para as funções de tipo “A”, colocar o GMM dos docentes do ensino superior ao nível dos da direção intermédia de 2.º nível, do setor privado, e um pouco abaixo dos de direção intermédia de 1.º nível do setor

público, não constitui em si nada de extraordinário, bem pelo contrário, uma vez que dificulta a necessidade de se evitar uma fuga deste capital humano para instituições estrangeiras, que certamente não se inibirão de aproveitar a fraca competitividade salarial das instituições de ensino superior nacionais, “saí mais barato pagar melhor e escolher bem as pessoas” (Cunha L. C., 2013).

6.4.1.1.6 Conclusões

O relatório final começa por sumariar que “Em termos gerais, conclui-se que as práticas salariais da AP diferem do padrão que é observado no setor privado, podendo assumir-se que, no setor público, existe uma prática salarial superior para funções de menor exigência e/ou responsabilidade”, no entanto consultando as suas págs. 69 e 70 constata-se que isso não corresponde à realidade, uma vez que os AO do setor público auferem de um RBMM e de GMM inferior do que no setor privado enquanto os dos AT é ligeiramente superior. Assim não se entende a conclusão e a assunção em causa, mesmo tendo apenas em conta os seus próprios valores, os quais são assumidos numa fase mais adiantada desse sumário, o que não anula o impacto no leitor dessa errada constatação inicial.

Conclui-se também que as funções de topo são mal remuneradas no setor público, o que sendo verdade é consequência de decisões políticas que colocaram como teto salarial o ordenado do cargo de Presidente da República, isto porque o país ainda não está preparado para aceitar que os bons profissionais devem ser bem remunerados.⁴²

Seguidamente refere que nas funções técnicas existe um diferencial de cerca de 14% favorável ao setor público, no entanto assume que não foram tidos em conta fatores como a antiguidade, remuneração variável, “que tendem a ter alguma expressão no setor privado”, aos quais há que acrescentar o efeito da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto. Parece no entanto que a expressão utilizada se reveste de carácter algo lisonjeiro, uma vez que é a partir destas funções que a remuneração variável atinge a sua maior relevância, sob a forma de viaturas de serviço, rendas das habitações, viagens para as famílias, prémios de produtividade em vouchers, computadores telemóveis, *pda's*, *ipad*, etc...

Prossegue-se com aquelas que são definidas como sendo “algumas funções que apresentam uma elevada expressão no setor público (professores, médicos e enfermeiros)”. Não se compreendendo o interesse do teor desta afirmação para o estudo, ainda se conclui com a frase “Os valores de remuneração observados nas funções públicas do setor da educação (pessoal docente e não docente), tendem a ser superiores aos registados pelas mesmas funções no setor privado analisado.” Ora se relativamente ao pessoal docente ainda poderia

⁴² Este problema surgiu na altura no XVII Governo Constitucional, devido à remuneração do à altura Diretor Geral de Impostos (Paulo Macedo) e o Presidente da TAP (Fernando Pinto), acabando apenas por se excecionar algumas empresas que se encontrem em mercados concorrenciais como é o exemplo da TAP.

ser fundamentado com os números apresentados e já rebatidos, agora no que respeita ao pessoal não docente, nem sequer são apresentados dados comparativos, pelo que fica por se saber como foi possível retirar tal conclusão.

Relativamente ao setor da saúde o relatório diferencia os médicos dos enfermeiros, sobre os primeiros conclui que serem melhor remunerados no setor privado (5%), quanto aos segundos é o setor público que melhor remunera estes profissionais (7%). No entanto frisa não ter sido levado em conta os efeitos da revisão da carreira médica e acresce-se do efeito da lei das 40 horas, que também se aplica aos profissionais da enfermagem.

Daqui se conclui que a carreira médica viu a sua remuneração crescer por via da revisão da sua carreira, que lhe passou a aplicar as 40 horas de trabalho e os enfermeiros viram a sua carga horária aumentar o que faz reduzir o seu vencimento em comparação com os seus pares do setor privado aos quais já se aplicava esse mesmo horário semanal.

6.4.1.1.7 Recomendações

Como introdução ao tema em causa os autores do estudo começam por referir que “Em função dos resultados obtidos pela análise comparativa entre as remunerações do setor público e do setor privado, pode concluir-se que, regra geral, os valores pagos na AP posicionam-se acima dos praticados por funções equivalentes no setor privado” (p. 86). Tal até seria possível de concluir, caso estivesse expresso nos dados do relatório, no entanto os dados não apontam nesse sentido, mesmo que se faça o esforço de os considerar como reais e fidedignos, pelo que não é possível saber onde se fundamenta tal afirmação.

Como corolário da análise do estudo em causa, os autores apresentam as seguintes recomendações (pp. 86 – 87):

- “Revisão da atual política salarial da AP com o objetivo de possibilitar uma reafectação dos recursos financeiros e promover um alinhamento gradual com as práticas remuneratórias do setor privado;”
- “Reflexão sobre o atual modelo de remuneração variável da AP, no sentido de equacionar a implementação de práticas mais diferenciadoras do desempenho, e que fomentem a criação de condições para atrair e reter os colaboradores considerados críticos”; e,
- “Criação de um sistema de incentivos que assegure o desenvolvimento e a manutenção do capital humano.”

Quanto às duas últimas recomendações, nada há a opor, no entanto, estas como se encontram integradas no corolário, passam a ser boas ideias colocadas de forma errada, uma vez que se pretende obter os recursos para o seu financiamento através da primeira recomendação, que está completamente desenquadrada e como se viu mal justificada. O mais correto passaria por

colocar as duas últimas em prática, para que elas através do aumento da eficácia, eficiência ou aumento da mais-valia social que daí adviesse se tornassem auto sustentáveis.

Por fim, não poderá deixar de se concordar com o último parágrafo do estudo em causa:

“Importará reconhecer que a AP não é uma realidade homogénea mas composta por várias camadas sobrepostas que coexistem em distintos patamares estatutários e remuneratórios. Nesse contexto, deve questionar-se o princípio geral de que as remunerações devem ser iguais para todas as funções existentes na AP agrupadas tendencialmente em carreiras gerais.” (p. 87)

Perdeu-se uma oportunidade de aproveitar o estudo para contribuir para a solução desse problema, tendo-se apenas criado um instrumento, que começa a ser utilizado, para fazer cortes transversais, com o fundamento genérico e errado de que, o setor público remunera acima da média os seus profissionais.

Sobre esta matéria Oliveira (2013) que refere que “o peso dos vencimentos dos funcionários públicos, em Portugal, em relação à riqueza produzida é inferior à média da UE e da zona euro: 10,5% em Portugal, 10,6% na zona euro, 10,8% na União Europeia,” e prossegue “nem há funcionários públicos a mais nem eles ganham acima do que a nossa produção de riqueza comporta.” (p. 1) Acrescentando ainda que o excesso de funcionários públicos é um mito e que ganhou escala Europeia, uma vez que “Os funcionários públicos representavam, em 2008 (quando eram mais do que hoje), 12,1% da população ativa. A média dos 32 países da OCDE é de 15%. A Dinamarca e a Noruega aproximam-se dos 30%. Abaixo de nós está, para estragar a dimensão europeia deste mito, a Grécia.” (p. 1)

Cunha (2013), que diz que “os trabalhadores da AP viram nos últimos 10 anos os seus salários serem gradualmente reduzidos, por via da inflação.” E que “fruto disso a descapitalização humana da AP tem sido brutal e existem setores muito específicos onde já não têm gente com competência em n.º suficiente.” “Aumentar as tabelas salariais vai levar a que a remuneração do setor público fique mais em linha com o setor privado, o que ajudará o governo a continuar a atrair e a manter mão de obra altamente qualificada” (OCDE, 2012)

6.4.1.2 Em resumo

Este relatório apresentado encontra-se mal fundamentado que parte de pressupostos errados e diferentes conforme o setor, elaborado sem ter em conta as realidades existentes e que desde o seu início aponta para as suas conclusões finais incluindo alguns erros graves como:

– A comparação é mensal, uma comparação anual anularia algumas discrepâncias que resultam de prémios atribuídos sazonalmente no setor privado;

- Não foram tidas em conta as diferenças que resultam das atualizações salariais, como consequência da maior antiguidade no serviço público, que só levando em conta, por exemplo o efeito da inflação de 10 anos a mais na função, correspondem a mais 20% de remuneração;
- O efeito da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto (que apesar de posterior já há muito era hipótese e não foi sequer referida na análise), no horário aos trabalhadores da AP, representa um decréscimo de 12,5% no valor da sua remuneração horária; e,
- A falta de qualificação do país, que só agora começa a ser modificada, faz com que o setor privado ainda dispense com muita facilidade os seus trabalhadores e os substitua por outros mais novos e mais baratos. Na sua generalidade o setor privado ainda não os consegue ver como capital humano, mas sim como mão de obra.

A MERCER, sendo uma entidade privada deveria ter levado em conta esta situação, por forma a proteger a sua credibilidade, tão sustentada em anexo ao relatório, deveria consultar todos os envolvidos, desde trabalhadores, patrões e estruturas sindicais. No entanto apenas se limitou a consultar as entidades oficiais, aceitando como válidos todos os dados e critérios fornecidos por estas. Para tão longa experiência pedia-se e exigia-se muito mais.

O Estado, por sua vez, deveria paralelamente encomendar um relatório interno, uma vez que tem entidades com competência e independência para isso, como o INE, o INA e a DGAEP, e por que não, solicitar um outro estudo a uma entidade que conhecesse a realidade interna do país, como a fundação Manuel dos Santos, que vem desenvolvendo um brilhante trabalho, em benefício de todos, na área do estudo de dados e da estatística através da PORDATA. Assim se possibilitaria uma real e efetiva comparação entre as conclusões de 3 (três) entidades com diversas visões da realidade, que pudessem credibilizar um conjunto de orientações que fossem comumente aceites.

6.5 Qualidade do serviço

O relatório “Portugal 2010: Acelerar o Crescimento da Produtividade”, solicitado pelo Ministério da Economia à McKinsey, conclui que a produtividade em Portugal, no ano de 2008, se cifrava em cerca de 50% da média dos países Europeus mais produtivos, e que para essa diferença contribuíam principalmente seis barreiras principais. Uma das barreiras apontadas foi precisamente a da prestação de serviços pelo setor público, que segundo o mesmo contribui para esse défice com cerca de 22%.

Nesse relatório sugere-se algumas iniciativas que podem contribuir para solucionar esta problemática, como a implementação de indicadores que analisem o desempenho, a definição de objetivos e o estudo das situações em que seja possível a privatização ou a parceria com entidades privadas.

Este estudo, no entanto, centra-se excessivamente numa análise comparativa com países de uma realidade sociológica e histórica completamente diferente da nacional e almeja apenas resolver administrativamente os problemas que as entidades privadas encontram na sua relação com o setor público ignorando que uma resolução não integrada com a realidade do país trará certamente novos problemas, que noutras sociedades com estruturas diferenciadas não seriam encontradas.

Antes de tudo é necessário definir índices de qualidade e para tal é necessário definir esse mesmo conceito. Pires (2007, p. 121) diz que *“...todos são a favor de uma boa qualidade e contra a má qualidade, mas, afinal, do que falamos, quando falamos de qualidade?”*.

Carapeto e Fonseca (2005) explicam que, uma AP de qualidade é aquela que consegue *“ não apenas de aumentar a satisfação dos clientes com os serviços públicos mas também construir a confiança nas suas organizações através de processos transparentes e da accountability⁴³”*.

É assim neste caminho de confiança com passagem por três pontos: a satisfação do cliente/utente; a transparência de processos; a prestação de contas, que também pode ser aferida a qualidade de um serviço público.

Para Azevedo (2007, p. 21) *“a qualidade significa muito mais do que o cumprimento das especificações de bens e serviços, abrange as atividades, as pessoas, a organização como um todo e a sua relação com o exterior, e não diz respeito só às organizações privadas!”*.

Também no setor público a qualidade pode ser afetada por um conjunto diverso de níveis, dentre os quais o da GRH, onde fatores como a redução de efetivos e a avaliação de serviço, têm uma importância fulcral, principalmente na forma como se interligam e entroncam na questão dos incentivos financeiros. Estes têm obrigatoriamente de ser geridos de forma muito hábil, objeto de profunda análise nas opções gestionárias constituindo em si uma das principais obrigações, por forma a resultar em decisões transparentes e que sejam vistas como confiáveis junto dos seus destinatários, evitando assim a instalação de um clima de desconfiança e descrença, que resultaram mais tarde ou mais cedo na perda de qualidade do serviço prestado e logo uma diminuição da mais-valia que lhe deve estar agregada.

6.6 Descrença

A gestão da descrença é um trabalho diário, que implica uma observação contínua e uma capacidade de agir imediatamente perante os primeiros sintomas. No entanto, a capacidade de agir para além de ser efetiva, têm de estar suportada na possibilidade de apresentar resultados, ou de pelo menos de poder demonstrar aos descrentes os indicadores que demonstram que todo o processo de mudança, está a conduzir para o resultado pretendido.

⁴³ Prestação de contas.

Bilhim J. (2000) defende que a instabilidade e turbulência características da sociedade atual estão a colocar em causa a AP, ao nível da cultura, estratégia, estrutura, poder, tecnologia e dos próprios modelos de gestão. Passados estes anos, isto é cada vez mais uma realidade, uma vez que passou a haver uma espécie de bloqueio social a uma classe tida como privilegiada, que associada à necessidade de redução da despesa pública, têm conduzido à aceitação da sociedade em geral duma ideia, em que tudo se resolve com menos trabalhadores no setor público e com muito menos direitos. No entanto, tal acarreta um conjunto de custos no capital humano deste setor, que para além de ser “propriedade” do Estado ao serviço da causa pública, também não deixa de ser constituído por pessoas com vidas privadas e problemas daí inerentes, que se importam para qualidade do seu trabalho, no qual deixam de acreditar como estabilizador do seu modo de vida.

Chiavenato (2006) frisa que a gestão de recursos humanos é reconhecida pela literatura como um dos aspetos de maior importância nas organizações, porque centra a sua análise no *“...recurso mais importante do processo de produção e prestação de serviços, os recursos humanos, o homem.”*

Os RH reagem de formas diversas à perceção da diminuição da qualidade do emprego existente no setor público, assim é necessário agir de maneira diferenciada em cada uma das situações:

- Por um lado estão aqueles que têm possibilidades de poder mudar para o setor privado, que recompensa devidamente a sua qualidade e conhecimento, que não deixarão de analisar essa hipótese na primeira oportunidade, sendo necessário que os gestores públicos tenham competências e meios para evitar essas perdas;
- Por outro estão aqueles que não vislumbram a possibilidade de mudança, e que ficam no seu posto de trabalho, mas com a sua motivação cada vez mais reduzida, sobre os quais é necessário efetuar um trabalho diferente e muito difícil; e,
- Complementarmente aos dois anteriores coloca-se a questão do recrutamento, uma vez que quanto menores forem os atributos dos postos de trabalho colocados a concurso, menor será a base de recrutamento e mais difícil será de obter a qualidade pretendida para o posto em causa.

Mecanismos de gestão de recursos humanos no setor público:
As implicações da austeridade.

Capítulo III

1. Prospetivas e conclusões

1.1 O futuro pós intervenção FMI/BCE/Comissão Europeia

Nesta altura poder-se-ão levantar diversas teses sobre o que esperam do futuro do emprego público em Portugal, as entidades que prestaram auxílio financeiro ao país, ou mesmo se alguma vez isso constituiu fonte das suas preocupações.

Nos seus relatórios de análise da situação do país, surgem sempre expressões como “modernizar”, “capacitar” ou “ajustar”, mas também se encontram referências aos custos com pessoal como “despesa pública”. Sendo a falta de redução consistente dessa rubrica da “despesa pública”, o grande alvo das críticas dessas organizações em relação ao programa de ajustamento, têm sido regra, em caso de necessidade extrema, o recurso imediato a cortes puramente numéricos das despesas com pessoal.

O Estado terá de suportar um custo sempre mais elevado que os privados com o seus RH, porque lhes impõe mais condicionantes no acesso e na permanência, logo é necessária uma diferenciação, e não menos importante, ser essa uma das vertentes de garantia de fidelidade, evitando por exemplo, que os seus trabalhadores tenham o impulso ou sejam impulsionados para atos de corrupção. A corrupção é um crime com algumas características peculiares, uma vez que é possível identificar o corruptor e o corrompido, mas em que existe uma vítima, sem rosto, a sociedade e o contrato social.

Obviamente que este fator por si só não é inibidor da corrupção, no entanto em sentido contrário a degradação do emprego público é certamente um fator motivador, o trabalhador tem de ter permanentemente presente que no caso de prevaricar se vai sujeitar a uma dupla penalização: social e profissional.

No pós-troika o ponto de partida será sempre de ter em conta que o custo global do emprego público será sempre superior ao privado, até porque o “core-business”⁴⁴ da AP, não é o lucro, existindo um conjunto de comportamentos organizacionais e institucionais neste setor que lhe são exclusivos, em que a sua atividade não pode ser quantificada e que influencia transversalmente a toda a sociedade. Concorre ainda para tal a importância da “*colaboração interorganizacional por outras razões que não a maximização do lucro, a gestão de relacionamentos contratuais complexos e, talvez de forma ainda mais acentuada, a gestão da obrigação da prestação do serviço e a relação com o poder político*” (Kelman, 2005).

⁴⁴ Centro do negócio – atividade principal. Fonte: www.dictionary.cambridge.org/dictionary/business-english/business-centre.

O Estado tem, assim, de estar mais preocupado em aligeirar e adaptar as suas funções, mantendo aquelas consideradas essenciais à soberania, assim como as que garantam o acesso de todos, a alguns direitos constitucionalmente previstos e que não são possíveis de menosprezar em qualquer sociedade moderna, como a educação e a saúde.

Assim, e por último, mais não será do que aplicar aquele que hoje em dia é visto como o melhor, o mais moderno e dinâmico modelo de gestão o NPS, em que se materializa um conceito integrador e complementar das virtudes dos dois modelos que lhe antecederam, atenuando os seus pontos fracos. Um modelo híbrido adaptado à realidade particular do país, incorporando aspetos culturais e históricos identificativos, que melhor possam ser absorvidos facilitando assim a sua implementação.

1.2 As melhorias

Apesar do setor público ser mais fechado em si próprio e mais qualificado, possibilita a aplicação de novos paradigmas como a flexissegurança, necessitando de efetuar algumas adaptações. Esta poderá até ser implementada tendo como uma base de trabalho alguns mecanismos já existentes, possibilitando o reenquadramento de algumas medidas consideradas inconstitucionais no âmbito da requalificação, encarando essa decisão como uma oportunidade e como um exemplo a alargar a toda a sociedade.

Assim, reaproveitando alguns mecanismos existentes como a mobilidade, acrescentando a parte da requalificação não considerada inconstitucional e o facto de o Estado ir ter de assumir uma percentagem do vencimento dos trabalhadores que deixarão de exercer funções, atendendo aos dados que demonstram que Portugal até se encontra abaixo dos níveis percentuais médios europeus (Oliveira, 2013), no que respeita aos trabalhadores da AP, facilmente se poderá construir uma espécie de flexissegurança no emprego público

Adaptando o triângulo da flexissegurança triângulo à GRH do setor público é possível estruturá-lo através da interligação de um vértice superior constituído pelo mercado de trabalho no setor público, flexibilizado através dos mecanismos de mobilidade existentes e acrescido de outros necessários, como por exemplo diversas possibilidades de incentivos financeiros, incrementando na base deste triângulo um conjunto de obrigações e iniciativas quer do trabalhador quer da AP (segundo vértice) que assegurariam o vértice da proteção do emprego e funcionariam como alavanca para a reintegração do trabalhador no caso de impossibilidade de mobilidade.

É neste segundo vértice que se encontram as maiores dificuldades, uma vez que é a partir dele que reabilitação se pretende fazer para os trabalhadores que caíam na situação de inatividade profissional. Aqui a AP terá de ter ao seu dispor e disponibilizar aos seus trabalhadores os mecanismos adequados.

Neste contexto, é de vital importância, que, e aproveitando as ideias-chaves da lei da requalificação, se façam algumas alterações ao seu conteúdo, nomeadamente no que respeita a obrigações e a prazos, que obriguem os destinatários a efetuar uma efetiva procura de uma nova ocupação.

Esta perspetiva verá a sua aplicabilidade cada vez mais facilitada em virtude da diminuição da força dos vínculos existentes, para os trabalhadores que entraram após a entrada em vigor da LVCR, um vez que para estes é aplicável um regime de cessação do vínculo idêntico ao aplicável aos trabalhadores do setor privado. No entanto esta realidade encerra em si uma nova problemática, isto porque a precariedade do vínculo é sintomática da perda de direitos e da ausência de perspetiva de carreira, o que poderá provocar problemas ao nível dos indicadores de corrupção. O Banco Mundial refere a corrupção como um dos principais obstáculos ao desenvolvimento económico e social de um Estado e da economia global (Mundial, 2010).

1.3 O OE para 2014

Na mesma altura em que se termina esta dissertação encontra-se em análise no Parlamento a proposta de OE para 2014, pelo que não se poderá deixar de fazer uma breve referência ao proposto neste documento e seus documentos complementares, mormente no que respeite às medidas que interfiram com a GRH do setor público.

Assim começa-se por registar as boas medidas, como o regresso da possibilidade de atribuição de prémios de produtividade, ainda que de forma muito residual e muito concentrados nas funções de topo. Aguarda-se assim que o documento ainda possa ser aperfeiçoado, por forma a alargar esta medida de incentivo a mais profissionais que alcancem ou superem os objetivos propostos.

Nesta mesma linha o reforço do incremento da responsabilização, a qual no entanto apenas se faz sentir pela via da penalização às instituições e organismos que não cumprem, ficando em falta o prémio para o cumprimento e superação dos objetivos propostos.

A proposta de OE para 2014 deixa pouco mais do que estas duas medidas positivas, surgindo a dúvida sobre a existência de um efetivo programa de reforma, que vá além de uma simples redução de custos, isto porque aos trabalhadores da AP será exigido um novo sacrifício, através de um corte praticamente transversal, que sendo gradual, chega aos 12% logo a partir dos 2000€ brutos, representando a perda de 1,68 salários no final do ano, agravado pelo facto do Governo, na proposta apresentada na Assembleia da República, não se comprometer sobre o número de anos de aplicação, o que provocará um aumento do descrédito e da desmotivação.

Começa a tornar-se urgente uma mudança de atitude, até porque como se pôde comprovar no estudo “Mercer”, o argumento, de que os salários do setor público são superiores aos do setor privado, funda-se em dados incompletos e por mais vezes que seja repetido não vai tornar-se verdadeiro, sendo que, o que o setor público espera e necessita é a de uma efetiva reforma que o torne mais moderno, e que lhe possibilite fornecer ao setor privado as condições para o desenvolvimento de atividades geradoras de valor.

Conheceu-se recentemente o documento que servirá de “guião para a reforma do Estado”, uma espécie de programa eleitoral com se candidatará, o atual Governo, a um novo mandato nas próximas legislativas. Neste destacam-se como principal ideia no que respeita à política pública de GRH a constante na sua pág. 24 “...opção por um modelo de Administração Pública que tenha menos funcionários mais bem pagos. Esta opção permite focar a política transversal de Administração Pública na qualificação dos agentes”.

No entanto, este postulado segue-se ao relatório da proposta de OE para 2014 onde se encontra que “a redução do limite inferior, a partir do qual as medidas são aplicáveis, teve o único propósito de, mantendo embora a isenção absoluta dos rendimentos ilíquidos inferiores a 600 euros, aplicar uma inadequada política de rendimentos na Administração Pública. Com efeito, o estudo solicitado pelo Governo a uma consultora internacional demonstra que as práticas salariais da Administração Pública diferem substancialmente do padrão que é observado no setor privado, sugerindo um padrão de iniquidade entre o público e o privado (p.3).

Apesar de contrárias estas duas visões, acumulam o facto de não se fundamentarem na realidade, uma vez que se encontra demonstrado por estudos (OCDE, 2008), que Portugal não têm excesso de trabalhadores na AP, estão é mal distribuídos e a sua remuneração, no geral, não é superior à auferida pelos trabalhadores do setor privado, como se demonstra da análise ao relatório “Mercer”.

1.4 Conclusões

As grandes alterações às linhas orientadoras das políticas de GRH do setor público caminham interligadas com os modelos de administração pública. Estes, durante o último século dividiram-se em 3 corrente: uma mais tradicional conhecida por modelo Weberiano; uma segunda mais liberal com a designação NPM; e, nos últimos 20 anos, uma última (NPS) que surge como resposta às dificuldades de implementação e obtenção de resultados das duas anteriores.

O NPS não é um modelo estático, na sua implementação é necessário ter em conta a realidade de cada país, sendo o conceito de “serviço público” o ponto de partida para a sua correta adaptação. No panorama internacional é possível encontrar múltiplas variações na sua

conceção uma vez que para tal são utilizados diversos instrumentos dos dois modelos que o antecederam.

Em Portugal o modelo weberiano acompanhou o país durante todo o século anterior, sendo que apenas durante os anos 90 começaram a surgir os primeiros sinais de mudança com a adaptação da AP ao NPM. No entanto, devido a problemas de variada índole a sua implementação demorou tanto tempo que o XVII Governo Constitucional, quando da sua tomada de posse, em 2005, verifica que o modelo a adotar já não se encontra atual e não é assim tão inovador como inicialmente parecera, uma vez que a experiência internacional entretanto demonstrara não ser a solução que se esperada. A acompanhar esta constatação, foi tomada a decisão de encetar uma reorientação da reforma de modo a adaptar a AP a uma nova realidade, o NPS.

A reforma do emprego público acompanhou as mudanças nos modelos de gestão da administração pública tendo sido tomadas um conjunto de iniciativas que transformaram a realidade do emprego público em Portugal, no entanto, após o início da assistência financeira internacional todo este processo foi interrompido, pelo que ainda é uma incógnita se poderá ser retomado ou se foi definitivamente abandonado.

Atualmente as medidas de incentivo e incrementação do emprego público que acompanhavam a reforma iniciada pelo XVII Governo Constitucional são residuais, sendo que agora a discussão recenrada no valor das remunerações auferidas pelos trabalhadores da AP com vista na definição do valor das reduções salariais a efetuar, com argumentos como o relatório “Mercer”, que, como se verifica, fundamenta-se em pressupostos errados que conduzem inevitavelmente ao resultado alcançado.

O conjunto de incongruências encontradas durante esta dissertação são o principal fator que leva a que a sociedade e os trabalhadores do setor público fiquem sem entender qual será o caminho a seguir, e se noutros tempos cada um olharia para a solução que lhe parecia mais interessante. Nos tempos atuais sucede precisamente o inverso.

O Estado como qualquer organização necessita de se reformar por forma a conseguir adaptar-se à mudança dos tempos e ao surgimento de novas realidades. Nestas reformas, o emprego público, como parte integrante desta realidade, devido à sua importância será sempre um dos primeiros a ser modificado.

Atualmente, todos os processos reformistas apresentam como elemento de referência comum, a diminuição dos encargos com os RH. O setor público devido às suas especificidades encontra neste elemento um conjunto de dificuldades legais, políticas e sociais que o impossibilitam de realizar um processo adaptativo idêntico aos realizados pelo setor privado, mormente por via de entradas e saídas de trabalhadores, para o qual vai ultrapassando alguns dos constrangimentos legais, que no entanto apenas produzirão efeitos práticos de relevo dentro de alguns anos.

Apesar de ter ao seu dispor o conjunto de instrumentos com algumas diferenças em relação ao gestor privado dispõe, o gestor público não pode deixar de dispor das ferramentas necessárias que lhe possibilitem reorganizar e orientar os seus RH sem que estes entrem numa espiral de desmotivação e descrença.

Não se pode menosprezado o facto de o Estado ser o maior empregador do país. Assim é possível e desejável que o Estado seja capaz de conseguir implementar uma política de GRH, que lhe possibilitem melhorias a diversos níveis, sendo para necessário retomar o percurso iniciado com vista à implementação do NPS adaptado e enquadrado nas especificidades nacionais.

Bibliografia

- Adizes, I. (1998). *Os ciclos de vida das organizações*. São Paulo, Brasil: Pioneira.
- Amaral, F. (2011). *Curso de Direito Administrativo, 2.ª Ed.* Coimbra: Almedina.
- Antunes, V. (2010). *O Contrato de Trabalho na Administração Pública – Evolução, Reflexos e Tendências para o Emprego Público*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Araújo, J. F. (2002). *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*. Coimbra: Quarteto Editora.
- Azevedo, A. (2007). *Administração Pública – Modernização Administrativa – Gestão e Melhoria dos Processos Administrativos CAF e SIADAP*. Porto: Vida Económica.
- Bilhim, J. (2000). Estrategas e Planeadores na Administração Pública. Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública. *Fórum 2000* (pp. 197-211). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bilhim, J. (2012). O Mérito nos Processos de Seleção da Alta Direção da Administração Pública Portuguesa: mito ou realidade? *XVII Congresso Internacional do CLAD*, (pp. 57-78).
- Caetano, M. (1972). *Manual de Direito Administrativo 9.ª ed.* Lisboa: Almedina.
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2005). *Administração Pública - Modernização, Qualidade e Inovação*. Lisboa: Silabo.
- Carvalho, E. (2008). *Agendas e Reforma Administrativa em Portugal*. ISCSP: Tese de Doutoramento em Ciências Sociais, Ramo Administração Pública.
- Carvalho, E. (2001). *Reengenharia na Administração Pública – A Procura de Novos Modelos de Gestão*. Lisboa: ISCSP-UTL.
- Carvalho, J. (2005). *Organizações não lucrativas*. Lisboa: Silabo.
- Castro, C. (2007). Experiências spully-siders na UE-15: a redução de impostos como melhoria da posição orçamental intertemporal. *Revista de Estudos Politécnicos*, pp. Vol. V, n.º 8, 113-138.
- Castro, C., & Nunes, P. (12 de 2009). Efeitos do emprego público na produção privada. *Revista de Estudos Politécnicos*.
- Catarino, J. M. (09 de 2010). Qualidade de Vida Relacionada com o VIH. *Dissertação de Mestrado Gestão e Economia da Saúde*. Coimbra: Universidade de Coimbra Faculdade de Economia.
- Chiavenato, I. (1999). *Gestão de Pessoas. O novo papel da gestão de pessoas nas organizações*. Rio de Janeiro: Campus.
- Chiavenato, I. (2006). *Recursos Humanos: O Capital Humano das Organizações*. São Paulo: Atlas.
- Constitucional, X. G. (2011). *PREMAC (Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado)*.
- Corte-Real, I. (2005). Administração Pública – direitos e responsabilidades. *Congresso da Cidadania*. Angra do Heroísmo.

- Costa, H. A. (2009). A flexigurança em Portugal: Desafios e dilemas da sua aplicação*. *Revista Crítica de Ciências Sociais* n.º 86 , pp. 123 - 144.
- Cunha, L. C. (16 de 10 de 2013). Grande Entrevista. (J. d. Sousa, Entrevistador)
- Cunha, M. P., Rego, A., Gomes, J. F., Cabral-Cardoso, C., Marques, C. A., & Cunha, R. C. (2010). *Manual de Gestão de Pessoas e do Capital Humano*. Lisboa: Edições Silabo.
- Davenport, T., Harris, J., & Shapiro, J. (2010). Competing on Talent Analytics. *Harvard Business Review* , pp. 52 - 55.
- DCIAP. (2010). *Corrupção participada em Portugal*. Lisboa.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The new public service: Serving not steering*. Nova Iorque: M.E. Sharpe.
- Denhardt, R. B., & Vinzant, D. J. (2003). The new public service – an approach to reform. *International Review of Public Administration* .
- Dent, E. B., & Goldberg, S. G. (1999). Challenging "resistance to change.". *Journal of applied behavioral science* , 25 - 41.
- DGAEP. (2006). *PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado)*.
- Emery, Y. (2003). L'Emploi public en mutation : autopsie d'une évolution mouvementée et prometteuse - Sens et Paradoxes de L'Emploi Public au XXI Siècle. *Presses Polytechniques et Universitaires Romandes* , pp. 29-53.
- Ferreira, P. T. (07 de 2013). Política Externa e Defesa Nacional: Razões de Estado. *Contraditório* , 13 - 27.
- Figueiredo, J. (2010). As reformas na administração pública de 2005 a 2008. *Tese de Mestrado*, ISCTE. Lisboa.
- Flynn, N. (2002). *Public Sector Management*, 4ª edição. Londres: Prentice Hall.
- FMI, (10 de 2009). Global Financial Stability Report.
- FMI, (2013) Portugal *Repensar o Estado - Opções Seleccionadas de Reforma de Despesa*.
- Freire, J. (2001). O Sistema de Relações Colectivas de Trabalho em Portugal: Bloqueios e Hipótese de Superação. In M. d. Solidariedade, *Cadernos Sociedade e Trabalho: Trabalho e Relações Laborais* (pp. 83 - 95). Oeiras: Celta Editora.
- Gaspar, V. (3 de 10 de 2012). Apresentação do Orçamento Retificativo.
- Gore, A. (1996). *Reinventar a administração pública - da burocracia à eficácia*. Lisboa: Quetzal.
- Guerreiro, T. C. (09 de 10 de 2012). *Os Monstros dos Impostos*. Obtido em 20 de 02 de 2013, de Youtube: <http://www.youtube.com/watch?v=0meFDhA3MPA>
- Harfouche, A. P. (2008). *Hospitais Transformados em Empresas - Análise do Impacto na Eficiência: Estudo Comparativo*. Lisboa: Edições ISCSP.
- Júnior, P. E., & Oliveira, J. L. (2009). Motivação no Trabalho: Avaliando o Ambiente Organizacional. *V Congresso Nacional de Excelência em Gestão: Gestão do Conhecimento para a Sustentabilidade*. Rio de Janeiro - Brasil.

- Kelman, S. (2005). Public Management Needs Help! *Academy of Management* , 967 -969.
- Kotter, J. P. (1996). *Leading Change*. Boston: Harvard business school press.
- Lobo, A. (26 de 01 de 2011). Professores do privado temem despedimentos. *educare.pt* .
- Madureira, C. (2004). *A Formação Comportamental no Contexto da Administração Pública Portuguesa*. Oeiras: INA.
- Madureira, C., & Ferraz, D. (2010). The Need of a XXI Century Governance Paradigm for Public Administration: The Specific Case of Portugal. *PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION* , pp. 35 -45.
- Madureira, C., & Rodrigues, M. (2006). A avaliação de desempenho dos funcionários e dirigentes da Administração Pública Portuguesa: avanços e incoerências. *4.º Congresso nacional de Administração Pública: Novos Modelos de Administração Pública*. Lisboa: INA.
- Mascarenhas, J. S. (03 de 2011). A Influência dos Líderes no Processo de Mudança Organizacional: Um estudo de caso. *Dissertação de Mestrado* . Lisboa: ISCTE.
- Ministros, C. d. (12 de 10 de 2006). <http://www.portugal.gov.pt/>. Obtido em 28 de 07 de 2013, de <http://www.portugal.gov.pt/>: <http://www.portugal.gov.pt/pt-o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/cg17/comunicados-cm/cm-2006/20061012.aspx>
- Mozzicafreddo, J. P. (2007). *Interesse Público, Estado e Administração*. Oeiras: Celta Editora.
- Mozzicafreddo, J. P. (1992). O estado-providência em Portugal: estratégias contraditórias. *Sociologia - Problemas e Práticas* , pp. 57 - 89.
- Mozzicafreddo, J. P. (2011). *Projectos de inovação na gestão pública*. Lisboa: Mundos Sociais.
- Mozzicafreddo, J. P., Gomes, J. S., & João, S. B. (2003). Ética e Administração. Como modernizar os serviços públicos? ed. 1ª, 1 vol.. Oeiras: Celta.
- Mundial, B. (2010). *Relatório sobre a Corrupção*.
- Nolasco, M. (2004). A evolução da qualidade na Administração Pública Portuguesa. *Cadernos BAD* , pp. 33-47.
- Nunes, P. (8 de 2006). A Nova Gestão Pública e a Reforma Administrativa. *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas* , pp. 7 - 36.
- Nunes, P. (11 de setembro de 2012). *Blogue do Partido Socialista e da Juventude Socialista de Lousada*. Obtido em 27 de 02 de 2013, de A voz dos Independentes: <http://ps.lousada.net/2012/09/a-voz-dos-independentes-opiniao-do-prof.html>
- Nunes, P. (2003). O Perfil dos Dirigentes no Contexto da Nova Gestão Pública: Especial Referência aos Cargos de Escolha Política. *Tese de Doutoramento* . Lisboa: ISCTE.
- Nunes, P. (1996). O Princípio da Avaliação do Mérito e a Diferenciação de Salários, especial referência à Função Pública em Portugal. *Tese de Mestrado* . Poto: UPT.
- Nunes, P. (11 de 2008). Reforma do emprego público: breves considerações às grandes reformas em curso em Portugal. *Revista de Estudos Politécnicos Vol. VII* , .
- Nunes, P. (2004). *Sebenta de Organização e Gestão Pública, textos de apoio*. Barcelos, Portugal: Instituto Politecnico do Cávado e do Ave.

Nunes, P., & Castro, C. (2010). Sistemas de Emprego Público no século XXI: Que significado? Uma Sistematização. *Revista Chilena de Administración Pública - Estado, Gobierno, Gestión Pública*, pp. 191 - 222.

OCDE. (2012). "Economic Survey". Obtido em 20 de 07 de 2013, em www.edco.org

OCDE. (2008). *Avaliação do Processo Orçamental em Portugal*. Lisboa: Ministério das Finanças - Direção Geral do Orçamento.

OE. (01 de 01 de 2013). *DRE*. Obtido em 23 de 09 de 2013, de [www.dre.pt: dre.pt/pdf1s/2012/12/25201/0004200240.pdf](http://www.dre.pt/dre.pt/pdf1s/2012/12/25201/0004200240.pdf)

Oliveira, D. (12 de 09 de 2013). Não temos funcionários públicos a mais. *Expresso*.

Pereira, O. G. (2008). *Fundamentos de comportamento organizacional 3.º Ed*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Pereira, P. A. P. (2003) A nova divisão social do bem-estar e o retorno do voluntariado. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, v. 24, n. 73, p. 75-100.

Pires, A. R. (2007). *Qualidade - Sistemas de Gestão de Qualidade 3.ª Ed*. Lisboa: Silabo.

Portugal, G. d. (06 de 2011). [http://www.portugal.gov](http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf). Obtido em 13 de 12 de 2012, de [http://www.portugal.gov: http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf)

Portugal, G. d. (17 de 05 de 2011). [http://www.portugal.gov.pt/](http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf). Obtido em 11 de 10 de 2013, de Memorando de Entendimento sobre as condicionalidades de política económica: http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf

República, A. d. (28 de 10 de 2013). [www.dre.pt](http://www.dre.pt/dre.pt/pdf1sdip/2013/06/11200/0326603270.pdf). Obtido em 28 de 10 de 2013, de www.dre.pt: dre.pt/pdf1sdip/2013/06/11200/0326603270.pdf

Ribeiro, C. I. (19 de 04 de 2007). A Democracia em Jean-Jacques Rousseau. *Tese de Mestrado*. Braga: Universidade do Minho.

Rocha, J. (2007). *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública 2.ª Edição*. Lisboa: Escolar Editor.

Rocha, J. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: INA.

Rolo, N. M. (10 de 2010). Modelos de administração pública e reforma da gestão de recursos. *Tese de Mestrado*. Lisboa, Lisboa, Portugal: ISCTE.

Rolo, N. M. (2010). *Modelos de administração pública e reforma da gestão de recursos humanos*. Lisboa: ISCTE.

Santos, A. J. (2008). *Gestão Estratégica: Conceitos, modelos e instrumentos*. Lisboa: Escolar Editora.

Santos, A. M. (2006). *Nova Gestão Pública*. Lisboa: ISCSP-UTL.

Santos, G. C. (2010). *O caminho para uma Administração Pública capaz de responder aos desafios do século XXI - Qualificar a Administração Pública para a excelência*. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Shutt, H. (2008). *O Declínio do Capitalismo*. Carcavelos: Editora Sururu.

- Silva, J. C. (2013). *Titularização de Créditos - Securitization 3.ª Ed.* Coimbra: Almedina.
- Silva, N. M. (2010). Cidadania e Segurança: Uma Análise Prospectiva. *I Congresso Nacional de Segurança e Defesa*. Lisboa.
- Tavares, M. (29 de 03 de 2005). Católica pagou ordenados com viagens suspeitas. *Jornal de Notícias* .
- Tello, A. J. (1994). A obra financeira de Salazar. *Análise Social* , p. 779.
- Wright, B. E., & Davis, B. S. (2003). Job Satisfaction In The Public Sector. *The American Review of Public Administration* , pp. 70-90.